



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade
Gabinete do Conselheiro Diogo Thomson de Andrade

Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03 (Apartado Restrito nº 08700.004627/2019-72)

Representante: Cade *ex officio*

Investigados: Google Inc, Google Brasil Internet Ltda.

Advogado(as): Ricardo Mota, Leonor Cordovil e outros.

Conselheiro-Relator: Gustavo Augusto Freitas de Lima

VOTO VISTA¹
VERSÃO PÚBLICA

INQUÉRITO ADMINISTRATIVO. CONDUTA UNILATERAL. SUPOSTO ABUSO DE POSIÇÃO DOMINANTE. GOOGLE NEWS. MERCADO DE BUSCAS ONLINE E MERCADO DE NOTÍCIAS. NOTA TÉCNICA DA SUPERINTENDÊNCIA-GERAL PELO ARQUIVAMENTO. RECOMENDAÇÃO DO RETORNO DOS AUTOS À SG/CADE PARA A DEVIDA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO.

1. Inquérito Administrativo instaurado em face de Google Brasil Internet Ltda., com o objetivo de averiguar eventual abuso de posição dominante no mercado de busca online, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias, por determinação do Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03.

2. Nota Técnica da Superintendência-Geral do Cade pelo arquivamento, seguida de voto do Conselheiro-Relator igualmente favorável ao arquivamento.

3. Pedido de vista formulado visando a ampliação da instrução processual e análise detida da conduta. Contribuições apresentadas pelo Representado, por diversos agentes econômicos atuantes nos mercados em questão e pela sociedade civil.

4. Necessidade de exame mais detido da dimensão exploratória da conduta.

5. Proposta de um teste para apuração de condutas exploratórias, formado por cinco etapas: (i) dependência estrutural; (ii) natureza da condição; (iii) injustiça material; (iv) dano e risco de dano; e (v) justificação objetiva.

6. Aplicação do teste à conduta em suas duas manifestações – *snippets* e *AI Overviews*.

7. Existência de densidade fática e jurídica a justificar a conversão do feito em Processo Administrativo.

¹ Este voto contou com a contribuição de Paulo Henrique de Oliveira, Luiza Camilo de Souza, Giulia Alves Leal e João Guilherme Silva Felix.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1. INTRODUÇÃO | 3 |
| 1.1. Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801), do DEE/Cade | 8 |
| 1.2. Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804), da SG/Cade..... | 14 |
| 1.3. Avocação por parte da Conselheira Camila Cabral Pires-Alves..... | 19 |
| 1.4. Voto do Conselheiro-Relator Gustavo Augusto Freitas de Lima..... | 19 |
| 2. INSTRUÇÃO COMPLEMENTAR REALIZADA POR ESTE GABINETE | 25 |
| 2.1. Resposta do Google ao Despacho Decisório nº 37/2025 (SEI 1612264) | 30 |
| 2.1.1. Manifestação adicional apresentada pelo Google..... | 36 |
| 2.2. Respostas dos <i>publishers</i> aos Ofícios encaminhados na Instrução Complementar ... | 40 |
| 2.2.1. Das respostas encaminhadas por associações..... | 40 |
| 2.2.2. Das respostas encaminhadas por veículos jornalísticos..... | 51 |
| 2.3. Dos subsídios técnicos encaminhados por organizações da sociedade civil conforme Despacho nº 38/2025 (SEI 1612370) | 56 |
| 2.3.1. Grupo Sinos (“Sinos”)..... | 57 |
| 2.3.2. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (“IDEC”)..... | 57 |
| 2.3.3. Momentum – Journalism and Tech Task Force (“Momentum”)..... | 60 |
| 2.3.4. Open Markets Institute’s Center for Journalism & Liberty (“CJL”)..... | 63 |
| 2.3.5. Associação Artigo 19 Brasil (“Artigo 19”)..... | 66 |
| 2.3.6. Repórteres Sem Fronteiras (“RSF”)..... | 68 |
| 2.3.7. Sleeping Giants Brasil (“SGBR”)..... | 69 |
| 2.3.8. Foxglove | 72 |
| 2.3.9. Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (“CTS”)..... | 75 |
| 2.3.10. Manifestação adicional apresentada por Artigo 19, CTS, IDEC e Foxglove | 79 |
| 3. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL | 80 |
| 3.1. <i>Digital Markets, Competition and Consumers Act</i> (Reino Unido)..... | 80 |
| 3.2. <i>Conduct Requirements</i> para o Google Search (Reino Unido)..... | 81 |
| 3.3. Diretiva 2019/790 (União Europeia) | 83 |
| 3.5. <i>Autorité de la Concurrence vs. Google</i> (França) | 85 |
| 3.6. Investigação A420 (Itália) | 88 |
| 3.7. Implementação do <i>equo compenso</i> (Itália)..... | 89 |
| 3.8. <i>Corint Media vs. Google</i> (Alemanha) | 91 |
| 3.9. <i>Bundeskartellamt vs. Google News Showcase</i> (Alemanha)..... | 92 |
| 3.10. <i>Digital Platforms Inquiry</i> (Austrália)..... | 93 |
| 3.11. <i>News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code</i> (Austrália) | 95 |
| 3.12. <i>Media and Digital Platforms Market Inquiry</i> (África do Sul)..... | 96 |
| 3.13. Balanço das experiências comparadas..... | 98 |
| 4. ELEMENTOS TEÓRICOS PRELIMINARES | 100 |
| 4.1. O jornalismo como um bem público..... | 103 |
| 4.2. Inteligência artificial, concorrência e mercados de informação | 108 |
| 5. ANÁLISE CONCORRENCIAL | 113 |
| 5.1. Considerações acerca da tradição analítica de abuso de posição dominante..... | 114 |
| 5.2. Considerações acerca da tradição analítica de abusos exploratórios..... | 115 |
| 5.2.1. <i>Jurisprudência europeia para abusos exploratórios</i> | 118 |
| 5.3. Da qualificação jurídica do abuso exploratório no direito brasileiro..... | 123 |

| | | |
|--|---|------------|
| 5.4. | Da conduta investigada | 126 |
| 5.5. | Poder de mercado, dependência estrutural dos <i>publishers</i> e ausência de necessidade de uma delimitação formal exaustiva do mercado relevante | 133 |
| 5.6. | Lógica ecossistêmica, incentivos, estrutura de subsídios cruzados e mecanismos de precificação | 140 |
| 5.7. | Identificação da teoria do dano | 145 |
| 5.7.1. | <i>Estruturação de regras de análise para a avaliação da teoria do dano descrita</i> | 152 |
| 5.7.2. | <i>Aplicação da síntese da regra de análise à conduta investigada</i> | 157 |
| 5.8. | Considerações finais..... | 175 |
| 6. ALCANCE E LIMITES DAS SOLUÇÕES RELACIONADAS À LEI Nº 12.529/2011 DIANTE DA SUPOSTA CONDU TA INVESTIGADA..... | | 178 |
| 6.1. | Da solução regulatório-legislativa e dos mecanismos de remuneração negociada . | 179 |
| 6.2. | Dos mecanismos de autorregulação negociada entre os agentes da indústria..... | 180 |
| 6.3. | Da abertura das condições de <i>opt-out</i> e da granularização funcional dos usos do conteúdo | 181 |
| 7. DISPOSITIVO | | 184 |

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Inquérito Administrativo instaurado em face de Google Brasil Internet Ltda. (“Google”)², por determinação do Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”), no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03.
2. Na ocasião do julgamento do referido Processo Administrativo, a Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira apresentou voto-vista pelo arquivamento do feito, com determinação à Superintendência-Geral do Cade (“SG/Cade”) para a instauração de Inquérito Administrativo em face do Google, com o objetivo de *“averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias”* (SEI 0632620, §§43 e 143), conforme consignado na certidão de julgamento (SEI 0629583).
3. Tal encaminhamento foi incorporado ao voto da Conselheira-Relatora Polyanna Ferreira Silva Vilanova e acompanhado pelos demais Conselheiros.
4. A determinação teve como fundamento conteúdo da resposta ao Ofício nº 6069/2018, encaminhado pela Globo Comunicação e Participações S.A., em nome do G1 (“G1”), no curso da instrução daquele processo (SEI 0573870 – versão pública – e SEI 0573856 – versão restrita).
5. Na resposta ao Ofício nº 6069/2018, sustenta-se, em síntese, que:

“(...) a ferramenta de busca do Google (Google Search) - mercado no qual possui posição monopolista, diga-se - sempre fez e ainda faz a indexação dos sites, disponibilizando trecho de seu conteúdo, bem como imagens e fazendo seu "caching", ou seja, um instantâneo da página do momento do seu rastreamento, que fica armazenado com o Google e que pode ser acessado sem que o usuário precise ir ao site original. (...)

Isso significa que, mesmo com a mudança do formato do Google News, os produtores de conteúdo ou os "publishers" continuam sendo significativamente prejudicados, dada a disponibilização de parte de seu conteúdo no site do Google Search - justamente o produto de maior sucesso do Google, usado por bilhões de pessoas todos os dias, sem que seja oferecida qualquer contrapartida proporcional aos referidos publishers.

Tal disponibilização alavanca o posicionamento do Google na absorção das verbas publicitárias, comprovando o caráter danoso desta prática, que agravou a situação financeira já sensível de muitos "publishers", que

² Inicialmente, o Inquérito Administrativo foi instaurado em face do Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. (SEI 0635540). Porém, o primeiro ofício (SEI 0635979) foi enviado unicamente ao Google Brasil Internet Ltda. e, desde então, a empresa tem se manifestado apenas em nome da filial brasileira.

dependem da ferramenta e simultaneamente disputam o mesmo "bolo publicitário".

Esta conduta, se examinada na perspectiva do direito antitruste, pode configurar um abuso exploratório ("exploitative abuse"), i.e., aquele que não tem o intuito direto e imediato de excluir um player do mercado (abuso com efeitos exclusionários), mas sim de explorá-lo, apropriando-se de parte da sua renda.

Cabe lembrar que não procede o argumento recorrente do Google de que os sites dos produtores de conteúdo têm a "opção" de não serem indexados por sua ferramenta de busca. A opção existiria se os players estivessem participando de um ambiente de livre concorrência - o que não ocorre na realidade.

De fato, ao longo dos anos, o Google se tornou a porta de entrada dos usuários para qualquer conteúdo disponibilizado na internet, uma decorrência natural de sua posição monopolista no segmento de ferramentas de busca, como explicado. Neste sentido, não ser indexado pelo Google pode ser ainda mais prejudicial aos "publishers", já que terão sua visibilidade severamente impactada, com a consequente redução de sua competitividade vis-à-vis os demais players que se mantiverem indexados pela ferramenta.

Isso não significa, contudo, que o Google possa continuar se utilizando de conteúdo alheio (e alavancando sua posição frente aos anunciantes na venda de publicidade, em prejuízo dos próprios produtores de conteúdo, que disputam o mesmo mercado publicitário), sem lhes oferecer qualquer tipo de remuneração, restando aos produtores de conteúdo apenas a proibição da indexação de seu conteúdo, o que significa na prática um banimento do mercado digital." (SEI 0573856, inicialmente conteúdo em acesso restrito ao Cade, posteriormente tonado público por meio do SEI 0641752).

6. No contexto dessa manifestação, foram juntadas duas imagens ilustrativas: (i) uma captura da página de resultados do Google Search, exibindo lista de links com parte do título da reportagem e duas linhas de resumo; e (ii) uma captura do Google Imagens, contendo fotografias das matérias acompanhadas de breve descrição.

7. Em atenção à decisão proferida pelo Tribunal do Cade, a SG/Cade exarou o Despacho Decisório nº 4/2019 (SEI 0635540), determinando a instauração do presente Inquérito Administrativo em face do Google (o "Investigado"). Na oportunidade, destacou-se que:

"A prática realizada pelo Google considerada (...) como merecedora de maior atenção diz respeito ao denominado "scraping". Tal conduta diz respeito a uma suposta "raspagem" de conteúdo advindo de outros sites concorrentes, por parte do Google, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca, criando um atrativo para que os consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo. Dessa forma, o Google estaria abusando de seu poder econômico com a finalidade de alavancar o acesso a sites vertentes do Google, como o Google Shopping, o Google News, entre outros." (SEI 0635540, §4)

8. Para a instrução do Inquérito Administrativo, a SG/Cade expediu ofícios ao Investigado e a outros agentes econômicos relacionados à conduta sob apuração, conforme sintetizado na **Tabela 1**, abaixo.

Tabela 1 – Relação de ofícios expedidos pela SG/Cade para instrução do Inquérito Administrativo

| <i>Ofício/SEI</i> | <i>Destinatário</i> | <i>Esclarecimentos Solicitados</i> | <i>Respostas</i> |
|---------------------------------------|-------------------------------------|---|---------------------------------------|
| Ofício 4517/2019 (SEI 0635979) | Google do Brasil Internet Ltda. | Esclarecimentos acerca "(...) das práticas anticompetitivas relacionadas à prática de scraping, conduta esta relativa a uma suposta "raspagem" de conteúdo advindo de outros sites concorrentes, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca" | 0653851 |
| Ofício 4869/2019 (SEI 0639750) | Portal de Notícias G1 (Grupo Globo) | "Apresentem nova versão pública da resposta ao ofício nº 6069/2018/CADE (SEI 0573870 e 0573856), uma vez que a versão protocolada no Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03 possui informações de cunho público - informações que descrevem comportamentos da empresa ora representada, o Google -, tarjadas." | 0641752 |
| Ofício 6805/2019 (SEI 0670631) | Estadão | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686482 0678881, em acesso restrito |
| Ofício 6808/2019 (SEI 0670655) | El País | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686487 |
| Ofício 6809/2019 (SEI 0670656) | DW - Deutsche Welle | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6811/2019 (SEI 0670659) | IG | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686488 |
| Ofício 6812/2019 (SEI 0670660) | Terra | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0678642, em acesso restrito |
| Ofício 6813/2019 (SEI 0670662) | CNN | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686492 |
| Ofício 6814/2019 (SEI 0670663) | BBC Brasil | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0683419, em acesso restrito |
| Ofício 6815/2019 (SEI 0670665) | Yahoo News Brasil | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6817/2019 (SEI 0670668) | MSN | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686493 |
| Ofício 6818/2019 (SEI 0670671) | O Antagonista | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686497 |
| Ofício 6819/2019 (SEI 0670672) | Techtudo | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |

| | | | |
|---------------------------------------|--------------------------------|---|---------------------------------------|
| Ofício 6820/2019 (SEI 0670674) | Blasting News | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6821/2019 (SEI 0670676) | Nexo | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686505 |
| Ofício 6822/2019 (SEI 0670677) | Brasil 247 | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0740651 0678670, em acesso restrito |
| Ofício 6826/2019 (SEI 0670683) | Correio 24h | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686507 |
| Ofício 6827/2019 (SEI 0670684) | CorreioWeb | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686685 |
| Ofício 6828/2019 (SEI 0670686) | Metrópoles | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686511 |
| Ofício 6829/2019 (SEI 0670687) | Diário Catarinense | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686525 |
| Ofício 6830/2019 (SEI 0670689) | Diário do Nordeste | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0743714 0690436, em acesso restrito |
| Ofício 6831/2019 (SEI 0670693) | Jornal do Comércio | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686530 |
| Ofício 6832/2019 (SEI 0670694) | O Povo | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6833/2019 (SEI 0670695) | Revista Piauí | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686534 |
| Ofício 6834/2019 (SEI 0670696) | O Popular | Questionário específico colacionado no Ofício. | |
| Ofício 6835/2019 (SEI 0670698) | Diário de Pernambuco | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0686537 |
| Ofício 6836/2019 (SEI 0670699) | Clarín | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6837/2019 (SEI 0670713) | Estado de Minas | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6839/2019 (SEI 0670715) | IstoÉ | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 6840/2019 (SEI 0670717) | Forbes | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 7306/2019 (SEI 0679872) | Associação Nacional de Jornais | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0691155 |
| Ofício 8322/2019 (SEI 0696512) | Folha de São Paulo | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0744877 0714669, em acesso restrito |
| Ofício 8323/2019 (SEI 0696514) | Zero Hora | Questionário específico colacionado no Ofício. | 0702584 |
| Ofício 8324/2019 (SEI 0696515) | Diário Lance! | Questionário específico colacionado no Ofício. | - |
| Ofício 2445/2020 (SEI 0738672) | BBC News | “(…) intimar a BBC News para que apresente versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6814/2019 (SEI 0670663), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixem nas previsões dos artigos citados acima, até o dia 3 de abril de 2020, sob pena de | - |

| | | | |
|--|---------------------------------|---|---------|
| | | juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito.” | |
| Ofício 2446/2020 (SEI 0738680) | Editora 247 | “(…) intimar a Editora 247 para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6822/2019 (SEI 0670677), tornando públicas as prestadas, até o dia 3 de abril de 2020, sob pena de juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito, nos termos dos arts. artigos 51 a 54 do Regimento Interno do CADE.” | - |
| Ofício 2596/2020 (SEI 0742063) | Folha de São Paulo | “(…) intimar a Folha de São Paulo para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 8322/2019 (SEI 0717813), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixarem nas previsões dos artigos citados acima, até o dia 10 de abril de 2020, sob pena de juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito.” | - |
| Ofício 2599/2020 (SEI 0742066) | Editora Verdes Mares | “(…) intimar a Editora Verdes Mares para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6830/2019 (SEI 0690435), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixarem nas previsões dos artigos citados acima.” | - |
| Ofício 896/2023 (SEI 1180807 e 1180841) | Google do Brasil Internet Ltda. | Questionário específico colacionado no Ofício. | 1203531 |
| Ofício 11502/2023 (SEI 1326122) | Google do Brasil Internet Ltda. | Manifestação das Requerentes acerca da Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801). | 1339355 |

Fonte: elaboração própria.

9. Ademais, constam dos autos contribuições adicionais apresentadas pela Associação Nacional de Jornais (“ANJ”) (SEI 0725831; SEI 0779106 e anexo SEI 0779107; SEI 0834098; SEI 1109617; SEI 1272106). O Google, por sua vez, também promoveu a juntada de manifestações complementares (SEI 0785989; SEI 0891715; SEI 1257697).

10. Por meio do Despacho SG nº 298/2023 (SEI 1197481), a SG/Cade solicitou ao Departamento de Estudos Econômicos (“DEE/Cade”) o processamento e a análise dos dados apresentados pelo Google na Manifestação SEI 1197459 – especialmente em seu

Anexo SEI 1197460 – encaminhados em resposta ao Ofício nº 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 1180807). O objetivo foi subsidiar a SG/Cade na avaliação dos indícios de infração à ordem econômica investigados no âmbito do presente Inquérito Administrativo.

11. Nesse contexto, por meio do Ofício nº 3573/2023 (SEI 1216781), o DEE/Cade solicitou ao Google esclarecimentos adicionais acerca da resposta ao Ofício nº 896/2023 (SEI 1180807), os quais foram devidamente juntados aos autos (SEI 1222110; 1222750; 1228612).

12. As conclusões do DEE/Cade foram consolidadas na Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801).

13. Posteriormente, a SG/Cade proferiu o Despacho de Arquivamento de Inquérito Administrativo nº 29/2024 (SEI 1481837), incorporando as razões expostas na Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804), e decidiu pelo arquivamento do feito, ante a insubsistência de indícios de infração à ordem econômica, nos termos do art. 13, IV, da Lei nº 12.529/2011.

14. O teor da Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801), elaborada pelo DEE/Cade, bem como da Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804), da SG/Cade, será detalhado a seguir.

1.1. Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801), do DEE/Cade

15. Na Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801), o DEE/Cade, inicialmente, empreendeu esforço de delimitação e caracterização da conduta sob investigação, entendendo que ela envolveria três elementos concomitantes:

- i. “Raspar” conteúdo proveniente de sites concorrentes;
- ii. Exibir conteúdo considerado relevante na própria página de resultados de busca; e
- iii. Criar incentivos para que os usuários deixassem de acessar o site original para ter acesso aquele conteúdo.




16. Não obstante essa delimitação preliminar, o DEE/Cade consignou que a adequada compreensão da conduta investigada exigia o prévio esclarecimento de termos técnicos a ela relacionados, bem como a definição de conceitos vinculados às atividades desenvolvidas pelo Google. Destacou ainda que a correta apuração dos fatos




dependeria da precisa compreensão dos aspectos técnicos e operacionais envolvidos, especialmente no que se referia ao funcionamento dos mecanismos de busca e à forma de exibição de conteúdos jornalísticos.

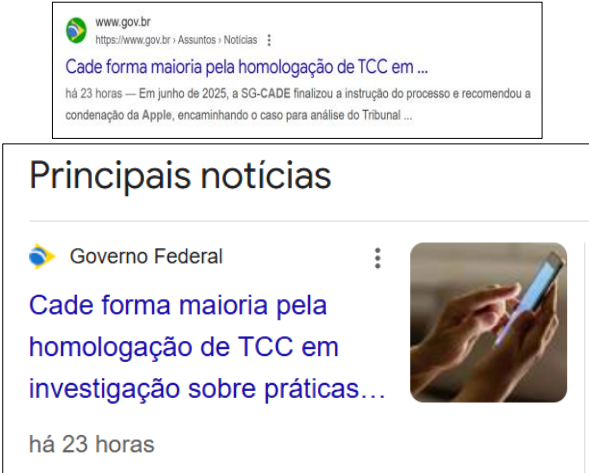
17. Nesse contexto, e em consonância com o entendimento exposto pelo DEE/Cade, procedeu-se à sistematização e organização dos principais termos técnicos e conceitos por ele explorados – notadamente aqueles relacionados à atuação do Google no segmento de notícias – promovendo-se as adaptações consideradas pertinentes por este Gabinete. O objetivo foi conferir maior clareza e coerência à análise, bem como subsidiar adequadamente a compreensão da conduta sob exame.

18. A **Tabela 2**, abaixo, consolida de modo bastante sintético alguns dos principais conceitos relacionados à conduta sob apuração.

Tabela 2 – Síntese de conceitos relacionados à conduta sob apuração

| Termo | Conceito | Figura |
|-----------------------------|---|--|
| <p>Google Search</p> | <p>A plataforma Google Search estrutura-se como um mecanismo de busca geral (<i>general search</i>), cuja interface principal (aba 'Todas') atua como um agregador de resultados universais, combinando indexação de páginas web, publicidade e módulos de conteúdo especializado (<i>"Toolbelt"</i>). As subdivisões adjacentes na interface – tais como 'Imagens', 'Notícias', 'Vídeos' e 'Shopping' – constituem ferramentas de busca vertical (<i>vertical search</i>), funcionando como filtros temáticos que restringem o escopo da pesquisa a formatos específicos de dados. A disposição dessas funcionalidades é dinâmica, alterando-se conforme a intenção de busca identificada, visando otimizar a experiência do usuário e reduzir custos de transação no acesso à informação.</p> | <p>Google Search página geral <https://www.google.com/></p>  <p style="text-align: center;">*</p> <p>Subdivisões possíveis do Google Search após uma busca:</p>  <p style="text-align: center;">*</p> <p>Subdivisão "Notícias" do Google Search após uma busca:</p>  |

| | | |
|-----------------------------------|--|--|
| <p>Principais Notícias</p> | <p>Inserido na interface da busca geral – Google Search, trata-se de uma funcionalidade de destaque na página de resultados (“SERP feature”), ativada algoritmicamente diante de consultas com intenção noticiosa ou eventos recentes. Este módulo atua como um subagregador instantâneo, priorizando a exibição de links de editores com base em critérios de atualidade (“freshness”) e relevância, sem que o usuário necessite migrar para uma aba específica.</p> |  |
| <p>Google News</p> | <p>O Google Notícias (acessível via domínio próprio <https://news.google.com/> ou aplicativo) configura-se como uma plataforma vertical autônoma de agregação (dedicated news aggregator). Diferente do módulo integrado à busca geral, este serviço oferece ferramentas avançadas de curadoria, personalização de feed e seguimento de tópicos, funcionando não apenas como mecanismo de recuperação de informação, mas como um ambiente de destino para o consumo recorrente de conteúdo editorial.</p> | <p>Google News <u>site</u> - <https://news.google.com/>:</p>  <p>Google News <u>aplicativo</u>:</p>  |
| <p>Crawling</p> | <p>“Os sites de busca usam rastreadores (<i>crawlers</i>) de páginas de internet, também chamados de <i>spiders</i>, ou <i>web robots</i>. Tais rastreadores são utilizados para automatizar a pesquisa, captura e extração de dados.” (SEI 0475654, par. 42).</p> | |
| <p>Indexação</p> | <p>Após o <i>crawling</i>, “os mecanismos de buscas processam as páginas que foram coletadas pelos rastreadores, criando um índice, uma espécie de lista de todas as palavras das páginas encontradas na internet. Tal índice é dividido em seções gerenciáveis e armazenado em servidores de rede.” (SEI 0475654, par. 42).</p> | |
| <p>Ranqueamento</p> | <p>“No momento em que o internauta digita uma consulta na caixa de pesquisa do buscador, a consulta é enviada aos processadores do buscador e comparada com todos os documentos armazenados no referido índice, para identificar as correspondências mais relevantes. Em seguida, a partir de um algoritmo, o sistema do buscador prepara uma lista de sites para apresentar ao internauta, com base em sua relevância em relação à pesquisa realizada.” (SEI 0475654, par. 42).</p> | |
| <p>Scraping</p> | <p>Refere-se à técnica de coleta automatizada e massiva de dados não estruturados disponíveis na web. Operacionalizada por meio de softwares de varredura (<i>crawlers</i> ou <i>spiderbots</i>), essa atividade constitui o insumo primário para a formação do índice dos mecanismos de busca. No contexto concorrencial, o <i>scraping</i> viabiliza a estruturação da informação dispersa na rede, permitindo que as plataformas organizem, classifiquem e tornem o conteúdo de terceiros recuperável para o usuário final.</p> | |

| | | |
|----------------|--|--|
| Snippet | <p>Consiste no fragmento de informação exibido na página de resultados (“SERP”) logo abaixo do link de redirecionamento, composto usualmente por título, URL e um breve resumo textual ou visual do conteúdo de destino. A depender de sua extensão e riqueza de detalhes (<i>rich snippets</i>), pode alterar a dinâmica de tráfego, oscilando entre uma ferramenta de sinalização e um substituto perfeito do acesso ao sítio originário (<i>zero-click search</i>).</p> | <p>Exemplos do Google Search:</p>  |
|----------------|--|--|

Fonte: elaboração própria. Figuras obtidas em 24.12.2025.

19. Assentadas as bases terminológicas e conceituais, o DEE/Cade passou às etapas propriamente antitruste de sua análise.

20. No que se referiu à definição de mercado relevante, o Departamento sugeriu a consideração de diferentes cenários: (i) o mercado de busca geral do Google Search, de forma ampla – abrangendo todas as subdivisões de abas (imagens, notícias, vídeos etc.) –; (ii) o mercado de busca geral em sentido estrito, restrito à aba “Todas”; e (iii) o mercado de busca temática de notícias, no qual se inseririam as caixas de notícias na página de busca (como “Principais Notícias”), a aba “Notícias” do Google Search e o Google News (Nota Técnica nº 24/2023, SEI 1325801, item 5.3).

21. Em relação à dimensão geográfica, considerou todos os mercados como nacionais (SEI 1325801, p. 24).

22. No tocante às possíveis teorias do dano aplicáveis ao caso concreto, o DEE/Cade aventou as hipóteses de conduta exploratória e conduta exclusionária.

23. Quanto à conduta exploratória, registrou manifestações de agentes do mercado no sentido de que o Google utilizaria, de forma gratuita, insumos jornalísticos produzidos por terceiros no Google Search e no Google News, valorizando seus próprios produtos e absorvendo receitas publicitárias de *players* que arcaram com os custos de produção do conteúdo. O DEE/Cade apontou, nesse contexto, possível enquadramento da prática como hipótese de “aumento de custo do rival”.

24. Já sob a ótica exclusionária, considerou-se que os *snippets* exibidos no Google Search e no Google News, a partir do *crawling* de conteúdos de produtores e

agregadores, poderiam reduzir o tráfego direcionado aos respectivos sites, na medida em que os consumidores eventualmente se satisfariam com a informação resumida apresentada nas plataformas do Google, permanecendo em seu ecossistema e reforçando eventuais efeitos de aprisionamento (“*lock-in*”) e fechamento de mercado.

25. O DEE/Cade sistematizou, então, as seguintes teorias do dano (Nota Técnica nº 24/2023, SEI 1325801, item 6.4):

- i. Alavancagem de posição dominante em “Busca Universal” para “Busca Temática de Notícias”, considerando apenas a caixa de “Principais Notícias” e a aba “Notícias” do Google Search (cenário restrito à ferramenta de busca);
- ii. Alavancagem de posição dominante em “Busca Universal” para “Busca Temática de Notícias”, considerando tanto a aba e a caixa de notícias do Google Search quanto o Google News (neste cenário, a caixa de “Principais Notícias” seria considerada parte da “Busca Universal”); e
- iii. Alavancagem de posição dominante em “Busca” para “Busca Temática de Notícias”, considerando exclusivamente o Google News.

26. A partir dessas hipóteses, o DEE/Cade estabeleceu como requisito para sua configuração a existência de posição dominante por parte do Google, enquanto elemento configurador de capacidade de fechamento. Para tanto, analisou as participações de mercado da Investigada, sistematizadas por grupo de atividades desempenhadas, em linha com categorização análoga à exposta por este Gabinete na **Tabela 2**.

27. Não obstante, ponderou que, mais relevante do que a consideração de *market shares* no mercado de busca, seria a verificação do grau de dependência das mídias de notícias em relação ao Google como fonte de tráfego, isto é, a avaliação do quão crítico seria o tráfego proveniente da plataforma (SEI 1325801, p. 36). Ao analisar as respostas aos ofícios expedidos, consignou que as informações obtidas variavam significativamente e não eram diretamente comparáveis (SEI 1325801, p. 39).

28. Com o intuito de obter estatísticas mais homogêneas, foram analisados dados de origem/destino de tráfego da Comscore. Nessa análise, concluiu-se que os percentuais de tráfego provenientes do Google Search, em regra, não ultrapassaram 30%, à exceção de casos específicos em determinados anos. Considerando-se apenas o Google Web Search, tais percentuais mostraram-se ainda menores.

29. A partir desses dados, o DEE/Cade inferiu que, em geral, não haveria dependência substancial do Google para geração de tráfego, o que permitiria afastar

tanto a hipótese de *essential facility* quanto a de capacidade de fechamento de mercado (SEI 1325801, p. 39). Ressalvou-se, contudo, que não foi possível avaliar “*caso um site saia do Google, quantas das pessoas que hoje o acessam por meio do Google passariam a acessá-lo diretamente, numa espécie de processo de desintermediação*”.

30. Na análise de incentivos ao fechamento, o DEE/Cade observou que a racionalidade econômica da conduta poderia decorrer do fato de o Google competir com veículos de notícias não apenas na busca temática, mas também no mercado de publicidade digital. Ademais, a plataforma poderia se beneficiar do melhor conhecimento do perfil dos usuários, extraído de seus padrões de navegação, o que poderia conferir vantagem competitiva na oferta de publicidade (SEI 1325801, p. 48).

31. Ainda assim, concluiu que não haveria incentivos para exclusão completa de produtores jornalísticos, dado o modelo de negócios do Google, baseado no *match* entre usuários e conteúdo. Admitiu-se, contudo, a possibilidade teórica de aumento de custos dos produtores, caso o Google se beneficiasse de seus conteúdos sem arcar com custos de produção.

32. Por outro lado, registrou-se que o Google também incorreria em custos de organização, seleção e disponibilização de conteúdo, podendo haver compensação via ganho de tráfego aos produtores (SEI 1325801, p. 51-52). Ao final, consignou-se que preocupações relacionadas à publicidade digital estariam mitigadas pela concorrência exercida por redes sociais como Facebook e Instagram, bem como que eventual exclusão de produtores seria relativa, diante da possibilidade de entrada de novos players viabilizada pela visibilidade conferida pelo Google (SEI 1325801, p. 52).

33. Quanto à materialidade da conduta – (i) *crawling* de conteúdo; (ii) exibição de conteúdo relevante; e (iii) criação de incentivo à não navegação para o site original – o DEE/Cade concluiu, em relação ao item (i), que o rastreamento ocorre na prática, independentemente de se tratar de sites jornalísticos, salvo se houver vedação expressa no arquivo robots.txt (SEI 1325801, p. 53).

34. Observou, ademais, que desde 1999 existiria a possibilidade de impedir indexação (*noindex*) e, desde 2009, a possibilidade de configurar permissões de forma independente entre Google Busca e Google News, embora não entre diferentes abas da Busca (SEI 1325801, p. 59). Assim, afastou-se a hipótese de “venda casada” entre Busca e Google News (SEI 1325801, p. 56).

35. Quanto ao item (ii), concluiu-se que o Google efetivamente exibia conteúdo relevante derivado das informações do site original. Os produtores poderiam influenciar a forma de exibição por meio de tags de metadescrições e, desde 2019, definir o

tamanho máximo dos *snippets*. Embora não houvesse opção de desabilitar exclusivamente “trechos em destaque” (“*featured snippets*”), existiria a possibilidade de inibir *snippets* em geral, inclusive de forma independente entre Busca e Google News. Ressaltou-se que tais configurações não afetariam diretamente o ranqueamento. No Brasil, nenhuma das mídias analisadas optou por inibir *snippets* (SEI 1325801).

36. No que se refere ao item (iii), a análise de respostas a ofícios e pesquisas indicou divergência quanto aos efeitos dos *snippets* sobre o tráfego. Ainda assim, o DEE/Cade concluiu que os indícios coletados apontaram para tendência de aumento de tráfego aos sites de origem, não havendo evidências suficientes de que os *snippets* levassem os consumidores a deixar de acessar os links (SEI 1325801, p. 68).

37. O DEE/Cade analisou, ainda, dados requisitados ao Google e avaliou a existência de eficiências compensatórias, especialmente a partir do volume de tráfego gratuito gerado às mídias jornalísticas, buscando quantificá-lo monetariamente (SEI 1325801, p. 78). Concluiu-se que a utilização de *snippets* tenderia a aumentar o tráfego para o originador do conteúdo (SEI 1325801, p. 80). Sob a perspectiva do consumidor, destacou-se o valor associado à redução de custos de transação ao obter a informação desejada diretamente nos resultados exibidos (SEI 1325801, p. 82).

38. Por fim, as teorias do dano inicialmente aventadas foram confrontadas com os dados coletados. A análise conduzida levou o DEE/Cade a concluir que os elementos constantes dos autos permitiam afastar as hipóteses de dano concorrencial anteriormente delineadas (SEI 1325801, p. 87).

1.2. Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804), da SG/Cade

39. No que concerne a Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804), da SG/Cade, inicialmente, consignou-se que a conduta principal sob investigação consistiria em “*suposta “raspagem” (scraping) de conteúdo jornalístico advindo de outros sites, por parte do Google, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca, criando um atrativo para que os consumidores não mais precisassem acessar o site jornalístico para ter acesso àquele conteúdo*” (1481804, §5). Assim, sinteticamente, se estaria investigando “*a possibilidade de o Google estar abusando de sua posição dominante no mercado de busca com a finalidade de alavancar o acesso aos buscadores temáticos de seu próprio ecossistema*” (1481804, §5)

40. Realizados esclarecimentos e considerações sobre o contexto da conduta e a decisões correlatas, nacionais e internacionais, a SG/Cade passou a definição do mercado relevante. Na dimensão produto, ponderou que, diante da complexidade inerente aos mercados digitais e das dificuldades metodológicas associadas à

delimitação precisa de suas fronteiras, a definição estrita da dimensão produto poderia ser deixada em aberto.

41. Diante de entendimento de complexidade dos mercados digitais e de sua natureza multifacetada de múltiplos lados, o órgão avaliou que um preciosismo nessa definição poderia resultar em perda de eficiência, preferindo focar os esforços da autoridade antitruste em uma análise mais dinâmica voltada aos supostos efeitos da conduta e às teorias do dano.

42. Não obstante, apontou-se diferentes cenários analíticos como pontos de partida para as análises antitruste do órgão, quais sejam (i) o mercado de busca online que refere-se *“de maneira ampla aos mercado de atuação do Google relacionados às suas ferramentas de busca na internet, sejam elas gerais, como o Google Web Search, ou temáticas, sendo especialmente relevante para o presente caso a aba de notícias denominada News Toolbelt, atrelada à ferramenta de busca geral, e a ferramenta independente de busca por notícias denominada Google News”* (SEI 1481804, §252); e (ii) o mercado de busca por notícias, que, mais restrito, oferta ao usuário ferramentas de busca geral, filtragem por notícias (*News Toolbelt*) e busca por notícias (Google News); bem como reconheceu a interface destes com o setor de publicidade online.

43. Quanto à dimensão geográfica, a SG/Cade entendeu haver menor controvérsia, adotando a mesma abordagem observada em precedentes envolvendo ferramentas de busca. Dessa forma, todos os mercados relevantes considerados na investigação foram definidos como de dimensão nacional (SEI 1481804, §260).

44. Definidos os mercados relevantes envolvidos, passou-se à avaliação quanto a configuração de posição dominante e existência de poder de mercado.

45. A SG/Cade destacou que, em se tratando de práticas restritivas unilaterais, a verificação da existência de poder de mercado constitui condição necessária – ainda que não suficiente – para a aferição do potencial lesivo das condutas investigadas. Nesse sentido, uma vez constatados indícios de posição dominante, torna-se possível avançar para a análise das condutas e de seus potenciais efeitos concorrenciais (SEI 1481804, §266).

46. No tocante à posição dominante, a SG/Cade destacou que precedentes deste Conselho envolvendo ferramentas de busca – a exemplo do caso *“Google/Yelp”* – já reconheceram a dominância do Google no mercado de busca online (SEI 1481804, §269). Dados da base StatCounter indicariam participação superior a 90% no Brasil entre 2009 e 2022, quadro corroborado por informações mais recentes do Departamento de Estudos Econômicos (*“DEE/Cade”*) (SEI 1481804, §270).

47. Diante desse cenário, concluiu-se que, independentemente da delimitação adotada – mercado amplo de busca online ou segmentação entre busca geral e busca por notícias –, as participações do Google superariam com ampla margem o patamar de 20% usualmente considerado para fins de presunção de posição dominante (SEI 1481804, §276).

48. Assim, superada a discussão acerca da existência de posição dominante do Google, a SG/Cade passou à análise de capacidade de exercício de poder de mercado para bloquear o acesso de usuários da internet aos sites de notícias.

49. Nesse ponto, registrou-se que uma avaliação conclusiva sobre tal capacidade demandaria a coleta de informações adicionais junto ao mercado, uma vez que os elementos constantes dos autos não seriam, por si só, suficientes para essa verificação. Todavia, à luz dos princípios da eficiência, economia processual e celeridade, entendeu-se desnecessária a realização de instrução complementar, admitindo-se, para fins analíticos, a presunção dessa capacidade e direcionando-se a análise para a conduta investigada e seus possíveis efeitos concorrenciais, sobretudo considerando que, na ausência de indícios de infração à ordem econômica, o desfecho da investigação seria, de todo modo, o arquivamento do feito (SEI 1481804, §282-284).

50. No tocante à análise das condutas, a SG/Cade optou por não as avaliar de forma isolada, mas sim à luz das teorias de dano cogitadas no caso concreto (SEI 1481804, §§ 282–284).

51. Inicialmente, em relação à teoria do dano de inovação predatória e bloqueio a insumo essencial, a SG/Cade ressaltou que a avaliação desse tipo de prática pressupõe a verificação de três elementos centrais: (i) a realização de mudanças com o intuito de prejudicar rivais; (ii) o bloqueio de acesso a insumo essencial; e (iii) a ocorrência de dano efetivo ao consumidor (SEI 1481804, §322).

52. No caso concreto, entendeu-se que as alterações promovidas pelo Google em seus mecanismos de rastreamento, indexação, ranqueamento e organização de resultados estariam associadas a justificativas técnicas e voltadas ao aprimoramento da experiência do usuário, não havendo indícios de que tais mudanças tenham sido implementadas com o objetivo de prejudicar concorrentes (SEI 1481804, §323).

53. Ademais, a SG/Cade ponderou que, embora o tráfego proveniente do buscador seja relevante para os sites jornalísticos, a existência de múltiplas formas alternativas de acesso ao conteúdo – como acesso direto, redes sociais e outros agregadores – afastaria

a caracterização do Google como fornecedor de insumo essencial nos termos da doutrina da *essential facility* (SEI 1481804, §338).

54. Por fim, também não teriam sido identificadas evidências de dano efetivo aos consumidores decorrente das mudanças investigadas (SEI 1481804, §343).

55. Diante da ausência desses elementos, a SG/Cade concluiu pela inexistência de indícios suficientes de prática de inovação predatória ou de bloqueio a insumo essencial (SEI 1481804, §344).

56. Superada essa teoria do dano, a SG/Cade passou a examinar a hipótese de *self-preferencing* – isto é, o eventual desvio ou retenção de tráfego em benefício próprio. Segundo essa linha argumentativa, *“após apresentados os resultados de busca na página principal do Google, o usuário ou já se veria satisfeito com o título e os trechos da matéria disponibilizados ou clicaria na aba de notícias (News Toolbelt) e lá permaneceria. Paralelamente, poder-se-ia cogitar comportamento semelhante ao se acessar o domínio do Google News, com o usuário já satisfazendo seus interesses com a leitura dos snippets disponibilizados na página principal ou nos resultados das pesquisas realizadas”* (SEI 1481804, §96).

57. A partir dessa premissa, a SG/Cade analisou se a forma de apresentação dos resultados de busca – em especial por meio da exibição de títulos, trechos das matérias e demais elementos informativos – poderia resultar em retenção indevida de tráfego na própria página do buscador ou em serviços do ecossistema do Google, em detrimento dos portais jornalísticos. Nesse contexto, avaliou-se se tais funcionalidades teriam potencial de reduzir o incentivo ou a necessidade de que o usuário acessasse diretamente os sites das publicações, o que poderia caracterizar favorecimento dos serviços próprios da plataforma.

58. Porém, concluiu *“pela inexistência de qualquer indício de retenção ou desvio de tráfego”* (SEI 1481804, §390) e assim, *“pela insubsistência dos indícios de infração à ordem econômica relacionadas às condutas do Google ora investigadas”* (SEI 1481804, §387).

59. Destacou a SG/Cade em suas conclusões *“não ser possível afirmar que a visualização de snippets satisfaz de maneira absoluta os desejos dos usuários a ponto de tornar-se desnecessário o acesso ao site sobre o qual o conteúdo se refere, de forma que não subsistem indícios capazes de indicar que o Google estaria buscando “reter” usuários em sua plataforma a ponto de fechar o fluxo de usuários aos sites de notícia”* (SEI 1481804, §414).

60. Para além, também pontou que *“observando-se o histórico de clique dentro das ferramentas do Google, e levando-se em consideração o fato de que o Google News é um domínio independente do Google Search, cujo link para acesso somente é disponibilizado ao usuário na hipótese deste realizar uma pesquisa específica sobre o mesmo, entende-se também não haver indícios de qualquer tentativa de desvio do tráfego para suas próprias ferramentas, demonstrando os dados, em verdade, que os resultados de pesquisa, ainda que filtrados por meio do News Toolbelt, direcionam o usuário para as páginas dos provedores de notícias”* (SEI 1481804, §415).

61. Por fim, a SG/Cade passou a examinar a teoria do dano relativa à eventual retenção de tráfego com vistas ao aumento de receitas publicitárias. Segundo essa hipótese, a apresentação de títulos, trechos (*snippets*) e demais elementos informativos diretamente na página de resultados do buscador poderia reduzir o incentivo para que os usuários acessassem os sites jornalísticos, mantendo-os por mais tempo no ambiente do próprio Google e, potencialmente, ampliando as oportunidades de monetização por meio de publicidade.

62. Não obstante, ao avaliar os elementos constantes dos autos, e notadamente tendo em vista as conclusões da teoria do dano anteriormente abordada, a SG/Cade ponderou que os dados disponíveis não indicariam evidências robustas *“acerca da existência de nexos entre as condutas do Google ora investigadas e as possíveis reduções de verbas publicitárias alegadamente experimentadas por alguns jornais oficiais”* (SEI 1481804, §405).

63. Assim, concluiu a Nota Técnica nº 70/2024 pelo arquivamento do Inquérito Administrativo, nos termos dos artigos 13, inciso IV, da Lei nº 12.529/2011, cumulado com o art. 145, §8º, do Regimento Interno do Cade (“RICade”), cujas razões foram integradas pelo Despacho SG nº 29/2024 (SEI 1481837)

64. Em face da decisão de arquivamento do Inquérito Administrativo pela SG/Cade, a Associação Nacional De Jornais (“ANJ”) interpôs Recurso Administrativo, com fundamento no art. 66, § 4º, da Lei nº 12.529/2011, e no art. 144 do Regimento Interno do Cade (“RiCade”) (SEI 1487668). O recurso foi devidamente contrarrazoado pelo Investigado (SEI 1490861).

65. Ao apreciar o recurso, a SG/Cade, por meio do Despacho SG nº 371/2025 (SEI 1529790), integrando as razões expostas na Nota Técnica nº 7/2025 (SEI 1529756), decidiu pelo seu não conhecimento, ante a ilegitimidade recursal da Recorrente.

1.3. Avocação por parte da Conselheira Camila Cabral Pires-Alves

66. Em 28.03.2025, a Conselheira Camila Cabral Pires-Alves proferiu o Despacho Decisório nº 9/2025 (SEI 1539003), por meio do qual propôs a avocação do Inquérito Administrativo pelo Tribunal do Cade, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 12.529/2011, e do art. 145 do RiCade. A proposta foi ratificada pelo Plenário do Tribunal do Cade (SEI 1544159).

67. A decisão de avocação fundamentou-se, entre outros aspectos, na complexidade jurídica e econômica da matéria. Na ocasião, a Conselheira destacou ser *“relevante uma manifestação do Tribunal Administrativo sobre o caso ora em discussão, favorecendo a construção jurisprudencial que desenvolva, de maneira técnica, sensibilidade para as especificidades desses casos”* (SEI 1539003, §42).

68. Nesse contexto, sugeriu-se à Relatoria sorteada que considerasse, na condução do caso, o *“aprofundamento das teorias de dano concorrencial, com análise criteriosa das possíveis hipóteses e da nota técnica do DEE, avaliando tanto os efeitos anticompetitivos potenciais quanto os efeitos reais das condutas em questão”*, bem como o *“exame dos aspectos atinentes à legitimidade recursal, especialmente no tocante ao recurso interposto pela ANJ, de modo a consolidar entendimentos do Tribunal que contribuam para o fortalecimento da segurança jurídica e da previsibilidade nas decisões do Cade”* (SEI 1539003, §48).

1.4. Voto do Conselheiro-Relator Gustavo Augusto Freitas de Lima³

69. Em 09.04.2025, o feito foi distribuído à relatoria do Conselheiro Gustavo Augusto Freitas de Lima (SEI 1545544). Posteriormente, em 11.06.2025, durante a 249ª Sessão Ordinária de Julgamento (“SOJ”), o Conselheiro-Relator proferiu voto pelo arquivamento do Inquérito Administrativo (Certidão de Julgamento, SEI 1579582).

70. Inicialmente, ao tratar da definição de mercado relevante, o Relator destacou que, em casos envolvendo condutas de alavancagem, costuma-se identificar dois mercados distintos: um mercado de origem, no qual a empresa investigada detém posição dominante, e um mercado-alvo, no qual buscaria alavancar tal posição. No presente caso, entendeu que o mercado de origem corresponderia ao mercado online de buscas por notícias.

³ Registre-se que o voto não foi juntado aos autos, de modo que o presente relatório foi elaborado com base em acesso limitado à versão oral proferida em 11.06.2025, na 249ª SOJ (Certidão de Julgamento, SEI 1579582).

71. Ressaltou, contudo, que a delimitação precisa desse mercado apresenta elevado grau de complexidade, sobretudo em razão das transformações tecnológicas e das mudanças nos hábitos de consumo de informação, que variam entre diferentes gerações. Nesse contexto, apontou que a definição do mercado relevante deve considerar múltiplos cenários e dimensões analíticas, sendo improvável alcançar uma delimitação única e cristalina.

72. Ainda assim, o Relator considerou pertinente realizar algumas delimitações adicionais. Nesse sentido, afastou a definição do mercado relevante como sendo o de busca universal, defendendo que a análise deveria se concentrar no mercado de buscadores de notícias, compreendendo todas as plataformas que permitem aos usuários procurar ativamente por conteúdo jornalístico. Assim, avaliou que todas as plataformas e redes digitais capazes de gerar tráfego ativo de usuários para portais de notícias deveriam ser consideradas nesse contexto.

73. O Conselheiro também ponderou que, nesse mercado ampliado de buscadores de notícias, não seria adequado caracterizar o Google como monopolista, uma vez que o tráfego direcionado aos portais jornalísticos também é gerado por diversas outras plataformas digitais e redes sociais, como X, WhatsApp, TikTok, YouTube, Instagram, Facebook, LinkedIn e Telegram.

74. Ao abordar a delimitação do mercado *downstream*, referente aos portais de notícias, o Relator delimitou seu entendimento acerca de quais características considerou típicas desses tipos de veículos, a citar a existência de linha editorial, a curadoria das notícias do dia, a temporalidade do conteúdo, a utilização de linguagem jornalística e a busca por credibilidade e objetividade na apresentação dos fatos. Com base nesses critérios, excluiu da definição de portais de notícias outras categorias de sites, como páginas voltadas predominantemente à opinião pessoal de influenciadores ou comentaristas, portais especializados em críticas ou avaliações subjetivas, páginas satíricas e plataformas de entretenimento ou celebridades.

75. Quanto à dimensão geográfica, concluiu tratar-se de um mercado nacional. Assim, sintetizou os mercados relevantes do caso como: (i) mercado *upstream* de busca online de notícias; e (ii) mercado *downstream* de portais de notícias. Destacou que o Google não concorre diretamente com os portais jornalísticos, atuando apenas no mercado *upstream* ao direcionar tráfego aos veículos de comunicação localizados no *downstream*. Embora essa configuração não afaste, por si só, a possibilidade de condutas anticompetitivas, indicou que eventual análise deveria considerar a natureza vertical dessa relação.

76. No exame da participação de mercado e da posição dominante, o Relator mencionou a análise da área técnica, segundo a qual a participação do Google no mercado de busca seria significativamente elevada, ainda que tenha sido observada certa redução em 2022, com crescimento relativo de concorrentes como Bing e Yahoo. Contudo, ponderou que tais estimativas poderiam estar superdimensionadas, por não considerarem o tráfego gerado por outras plataformas digitais, como redes sociais e serviços de mensageria, que também direcionam usuários para portais de notícias. Assim, defendeu que a participação do Google deveria ser analisada à luz do volume total de tráfego proveniente de diferentes plataformas digitais e destinados aos portais de notícias.

77. Com base nos dados dos autos, verificou que a participação do Google no tráfego direcionado aos portais analisados variaria entre aproximadamente 30% e 68%, com mediana em torno de 44%, patamar significativo, porém inferior à participação observada no mercado geral de buscas.

78. Diante desses elementos, concluiu que o Google detém posição dominante no mercado de busca de notícias, ainda que enfrente rivalidade relevante de redes sociais e serviços de mensageria. Ressaltou, contudo, que a empresa não possui posição dominante nem compete diretamente no mercado de portais de notícias.

79. Ao analisar as condutas investigadas, o relator observou que as alegações abrangeriam tanto práticas de natureza exploratória quanto exclusionária.

80. No que se refere à suposta conduta exploratória associada ao aumento de custos dos rivais, sustentada pela tese de que os portais arcariam com os custos de produção jornalística enquanto o Google se apropriaria do conteúdo e o disponibilizaria gratuitamente aos usuários, concluiu não haver materialidade. Segundo o Relator, as evidências indicariam que os mecanismos de indexação e exibição de *snippets* geram tráfego adicional para os portais, funcionando, na prática, como forma de divulgação gratuita. Ressaltou, ainda, que os próprios veículos mantêm a indexação ativa, não exercendo a possibilidade de bloqueio por meio de mecanismos de *opt-out*. Assim, apontou que a conduta carece de materialidade.

81. Também examinou a teoria de dano relacionada à alavancagem de posição dominante, segundo a qual o Google utilizaria sua posição no mercado de busca de notícias para expandir atuação no mercado de portais jornalísticos. Essa hipótese foi descartada sob o fundamento de que o Google não atua diretamente nesse mercado *downstream*.

82. Por fim, analisou a teoria de dano de natureza exclusionária associada à raspagem de conteúdo jornalístico, que permitiria aos usuários acessar informações sem visitar diretamente os sites dos veículos de comunicação, potencialmente reduzindo receitas de publicidade e assinaturas. O Relator destacou, contudo, que a indexação ocorre apenas com autorização dos próprios portais, que dispõem de mecanismos de exclusão. Ademais, considerou que a prática encontra justificativa sob a regra da razão, por constituir elemento central do modelo de negócios dos mecanismos de busca, que facilita o acesso rápido dos usuários às informações e gera ganhos de eficiência e utilidade.

83. Observou, ainda, que práticas semelhantes de indexação e exibição de links também são adotadas por diversas outras plataformas digitais e redes sociais. Nesse contexto, indicou a existência de limites que deveriam ser observados na raspagem de conteúdo jornalístico, como a possibilidade de *opt-out* pelos portais, a vedação de acesso a conteúdos protegidos por *paywall* ou restrições de acesso, e a obrigatoriedade de indicação clara da fonte e do link para a matéria original.

84. Nesse contexto, o relator também buscou delimitar parâmetros para a prática de raspagem e indexação de conteúdo jornalístico. Em sua avaliação, existem limites claros que já seriam suficientes para afastar preocupações concorrenciais.

85. Entre esses limites, destacou: (i) a possibilidade de os portais jornalísticos optarem por não ter seus conteúdos indexados ("*opt-out*"), inclusive de forma individualizada por matéria, permitindo que cada veículo decida quais conteúdos poderão integrar a busca coletiva e quais permanecerão restritos aos assinantes; (ii) a vedação à raspagem de conteúdos protegidos por *paywall* ou por restrições de acesso privado, admitindo-se apenas a indexação de manchetes e *snippets* autorizados; e (iii) a exigência de que o conteúdo indexado sempre contenha link para a matéria original, com clara identificação da fonte. Observadas essas condições, concluiu não haver conduta anticompetitiva ou ilícita na prática de raspagem e indexação de conteúdo jornalístico.

86. Passando a conduta exploratória, o relator também rejeitou a tese de dependência econômica em relação ao Google, destacando que a existência de dependência comercial entre empresas não configura, por si só, infração concorrencial. Ressaltou que os portais de notícias dispõem de alternativas para obtenção de tráfego, como publicidade paga ou divulgação por meio de influenciadores e redes sociais. Assim, entendeu que eventual dependência somente teria relevância jurídica caso estivesse associada a conduta ilícita, o que não teria sido comprovado nos autos.

87. Quanto à alegação de venda casada, relacionada à suposta impossibilidade de bloquear o acesso do robô de busca após a integração de uma aba especializada para notícias no buscador orgânico, concluiu que as provas indicam que a indexação aumenta o número de acessos aos sites jornalísticos e contribui para a geração de receitas baseadas em visualizações e publicidade. Ademais, não foram identificados elementos que demonstrassem falhas no funcionamento do mecanismo de *opt-out*.

88. Apesar dessas conclusões, o relator manifestou preocupação com o avanço de sistemas de Inteligência Artificial (“IA”) generativa, mencionando ferramentas como Gemini, ChatGPT e Copilot. Ressaltou, contudo, que eventuais condutas relacionadas a esses serviços não foram objeto da investigação em curso e poderiam ser examinadas em procedimentos específicos caso surjam indícios de infração à ordem econômica.

89. Ainda que tenha concluído pela inexistência de infração concorrencial, o Relator examinou, por completude, a existência de eventuais eficiências compensatórias. Nesse ponto, destacou que, embora os portais não recebam remuneração direta pelo uso de seus conteúdos, o Google oferece contrapartida relevante ao direcionar tráfego gratuito aos sites jornalísticos. Tal dinâmica foi considerada geradora de eficiências econômicas e benefícios aos consumidores, ao facilitar o acesso rápido à informação e reduzir custos de busca.

90. Também foi ressaltado que a disponibilização de *snippets* pode auxiliar os usuários na identificação das notícias mais relevantes antes do acesso ao conteúdo completo, contribuindo para maior eficiência na navegação e para o direcionamento de tráfego mais qualificado aos portais.

91. Por fim, o Relator observou que controvérsias semelhantes em outras jurisdições têm sido enfrentadas predominantemente por meio de marcos regulatórios e alterações legislativas, e não por decisões antitruste sancionatórias. Nesse sentido, indicou que o tema poderia demandar soluções de natureza regulatória, uma vez que a legislação concorrencial brasileira não prevê expressamente obrigações como as defendidas pelas entidades representativas dos veículos de comunicação.

92. Diante do conjunto dos elementos analisados, concluiu não haver prova da materialidade de infração à ordem econômica, votando pelo arquivamento do Inquérito Administrativo. Ressalvou, entretanto, a possibilidade de futuras investigações relacionadas a mecanismos de indexação utilizados por sistemas de IA, inclusive no contexto de treinamento desses modelos, caso surjam indícios de violação à Lei de Defesa da Concorrência e ao RICade.

93. A **Tabela 3**, abaixo, apresenta sinteticamente os posicionamentos do DEE/Cade, da SG/Cade e do Conselheiro-Relator.

Tabela 3 – Síntese dos posicionamentos do DEE/Cade, da SG/Cade e do Conselheiro-Relator.

| Teoria do Dano | DEE/Cade <i>Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801)</i> | SG/Cade <i>Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804)</i> | Voto do Conselheiro-Relator Gustavo Augusto <i>(Certidão de Julgamento, SEI 1579582)</i> |
|----------------------------------|--|--|---|
| Conduta exclusionária | Abordou a conduta exclusionária inicialmente de forma ampla realizando análise de incentivos ao fechamento. Observou que a racionalidade econômica da conduta poderia decorrer do fato de o Google competir com veículos de notícias não apenas na busca temática, mas também no mercado de publicidade digital. Ainda assim, concluiu que não haveria incentivos para exclusão completa de produtores jornalísticos, dado o modelo de negócios do Google, baseado no match entre usuários e conteúdo. Ao final, consignou-se que preocupações relacionadas à publicidade digital estariam mitigadas pela concorrência exercida por redes sociais como Facebook e Instagram, bem como que eventual exclusão de produtores seria relativa, diante da possibilidade de entrada de novos players viabilizada pela visibilidade conferida pelo Google. Ademais, concluiu que os indícios coletados apontaram para tendência de aumento de tráfego aos sites de origem, não havendo evidências suficientes de que os <i>snippets</i> levassem os consumidores a deixar de acessar os links. | <p>Inovação predatória e bloqueio a insumo essencial</p> <p>Entendeu que as alterações promovidas pelo Google em seus mecanismos de rastreamento, indexação, ranqueamento e organização de resultados estariam associadas a justificativas técnicas e voltadas ao aprimoramento da experiência do usuário, não havendo indícios de que tais mudanças tenham sido implementadas com o objetivo de prejudicar concorrentes.</p> <p>Afastou a caracterização do Google como <i>essential facility</i>, em razão da existência de múltiplas formas de acesso ao conteúdo. Por fim, também não teriam sido identificadas evidências de dano efetivo aos consumidores decorrente das mudanças investigadas.</p> | <p style="text-align: center;">Aumento de custos dos rivais</p> <p>Segundo o Relator, as evidências indicariam que os mecanismos de indexação e exibição de <i>snippets</i> geram tráfego adicional para os portais, funcionando, na prática, como forma de divulgação gratuita. Ressaltou, ainda, que os próprios veículos mantêm a indexação ativa, não exercendo a possibilidade de bloqueio por meio de mecanismos de <i>opt-out</i>. Assim, apontou que a conduta carece de materialidade.</p> |
| | | <p style="text-align: center;">Retenção de tráfego com vistas ao aumento de receitas publicitárias</p> <p>Ponderou que os dados disponíveis não indicariam evidências robustas “acerca da existência de nexos entre as condutas do Google ora investigadas e as possíveis reduções de verbas publicitárias alegadamente experimentadas por alguns jornais oficiais”.</p> | <p style="text-align: center;">Alavancagem de posição dominante</p> <p>Essa hipótese foi descartada sob o fundamento de que o Google não atua diretamente nesse mercado downstream.</p> |
| | | <p style="text-align: center;">Self-preferencing (eventual desvio ou retenção de tráfego em benefício próprio)</p> <p>Concluiu “pela inexistência de qualquer indício de retenção ou desvio de tráfego” e assim, “pela insubsistência dos indícios de infração à ordem econômica relacionadas às condutas do Google ora investigadas”. Afirmou “não ser possível afirmar que a visualização de <i>snippets</i> satisfaz de maneira absoluta os desejos dos usuários a ponto de tornar-se desnecessário o acesso ao site sobre o qual o conteúdo se refere, de forma que não subsistem indícios capazes de indicar que o Google estaria buscando “reter” usuários em sua plataforma a ponto de fechar o fluxo de usuários aos sites de notícia”.</p> | <p style="text-align: center;">Raspagem de conteúdo jornalístico, que permitiria aos usuários acessar informações sem visitar os sites dos veículos de comunicação.</p> <p>Destacou que a indexação ocorre apenas com autorização dos próprios portais, que dispõem de mecanismos de exclusão. Concluiu que a raspagem e indexação de conteúdo jornalístico não é anticompetitiva, desde que respeitados três limites: (i) <i>opt-out</i> pelos portais, inclusive por matéria; (ii) vedação à raspagem de conteúdos por <i>paywall</i>; e (iii) obrigatoriedade de link para a fonte original. Observadas essas condições, concluiu não haver conduta anticompetitiva ou ilícita na prática de raspagem e indexação de conteúdo jornalístico.</p> |

| | | | |
|-----------------------------|---|--------------|--|
| Conduta exploratória | <p>Registrou manifestações de agentes do mercado no sentido de que o Google utilizaria, de forma gratuita, insumos jornalísticos produzidos por terceiros no Google Search e no Google News, valorizando seus próprios produtos e absorvendo receitas publicitárias de players que arcaram com os custos de produção do conteúdo. Possível enquadramento da prática como hipótese de "aumento de custo do rival".</p> <p>"Ora, conforme analisado na seção sobre capacidade de fechamento de mercado, há diferentes opções à disposição das mídias jornalísticas para obtenção de tráfego. Desta forma, o DEE entende que essa hipótese pode ser afastada." (SEI 1325801, p. 82).</p> <p>Confusão no enquadramento da teoria do dano.</p> | Não abordou. | <p>Rejeitou a tese de dependência econômica em relação ao Google, destacando que a existência de dependência comercial entre empresas não configura, por si só, infração concorrencial. Ressaltou que os portais de notícias dispõem de outras alternativas para obtenção de tráfego, como publicidade paga ou divulgação por meio de influenciadores e redes sociais. Assim, entendeu que eventual dependência somente teria relevância jurídica caso estivesse associada a conduta ilícita, o que não teria sido comprovado nos autos.</p> |
|-----------------------------|---|--------------|--|

Fonte: elaboração própria.

* * *

94. Na mesma oportunidade, formulei pedido de vista, com o objetivo de viabilizar maior aprofundamento técnico da matéria e eventual complementação da instrução probatória (SEI 1579582).

95. Ademais, a FENAJ compareceu nos autos em 27.05.2025, apresentando manifestação e anexos (SEI 1567091 e 1567100).

96. Considerando os elementos apresentados ao longo da instrução processual, bem como as manifestações e documentos posteriormente juntados aos autos, entendi ser oportuno o aprofundamento de determinados aspectos fáticos e econômicos relacionados às condutas investigadas.

97. Assim, na sequência, passa-se à descrição da instrução complementar realizada após o meu pedido de vista.

2. INSTRUÇÃO COMPLEMENTAR REALIZADA POR ESTE GABINETE

98. Conforme mencionado, no âmbito do pedido de vista por mim formulado, entendi ser necessária a ampliação da instrução do presente Inquérito Administrativo. Para tanto, proferi o Despacho Decisório nº 37/2025 (SEI 1612264), por meio do qual intimei o Investigado a prestarem esclarecimentos detalhados em relação ao

questionário constante do referido despacho, os quais foram devidamente apresentados (SEI 1654679).

99. Adicionalmente, determinei a expedição de ofícios a diversos agentes econômicos atuantes nos mercados relacionados à conduta sob investigação, conforme discriminado na **Tabela 4**, abaixo, a fim de que também respondessem a questionário específico elaborado por este Gabinete.

Tabela 4 - Relação de ofícios encaminhados a *players* do mercado no âmbito da ampliação da instrução pelo Gabinete 2

| <i>Ofício/SEI</i> | <i>Destinatário</i> | <i>Respostas</i> |
|----------------------------|---|--|
| Ofício 7737/2025 (1612306) | Associação Brasileira de Mídia Digital – ABMD | 1643990 |
| Ofício 7740/2025 (1612319) | Associação Nacional de Jornais - ANJ | 1670090 1660433, em acesso restrito |
| Ofício 7741/2025 (1612320) | Federação Nacional dos Jornalistas – Fenaj | 1642526 |
| Ofício 7742/2025 (1612321) | Associação de Jornalismo Digital – Ajour | 1644792 1644793, 1655916 e 1655917, em acesso restrito |
| Ofício 7743/2025 (1612322) | Associação Brasileira de Emissores de Rádio e Televisão – ABERT | 1656179 e 1656180 1656174 e 1656175, em acesso restrito |
| Ofício 7744/2025 (1612323) | Associação Nacional de Editores de Revistas – ANER | 1656193 |
| Ofício 7745/2025 (1612324) | Associação Brasileira dos Jornalistas – ABJ | Resposta dispensada conforme Despacho Decisório nº 40/25 (1616952) |

Fonte: elaboração própria.

100. Em 28.08.2025, a Associação Brasileira dos Jornalistas (“ABJ”) protocolou pedido formal de dispensa (SEI 1616683), alegando, em síntese, que (i) é uma entidade de pequeno porte, composta apenas por profissionais independentes e atuação restrita à defesa institucional da categoria; (ii) não possui, não produz e não controla as bases de dados ou informações técnicas e estratégicas solicitadas; e (iii) a exigência de cumprimento integral do questionário seria desproporcional à sua realidade e capacidade material. Diante disso, por meio do Despacho Decisório nº 40/2025 (SEI 1616952), deferi a dispensa da obrigação de resposta ao questionário.

101. Ademais, também proferi o Despacho nº 38/2025 (SEI nº 1612370), mediante o qual, considerando a relevância e a complexidade da matéria, convidei a sociedade civil em geral a apresentar subsídios técnicos e fáticos relacionados à conduta sob apuração e a seus potenciais efeitos concorrenciais, facultando-se a juntada de documentos, pareceres, análises econômicas e demais manifestações pertinentes.

102. Em decorrência do Despacho nº 38/2025 (SEI 1612370), foram recebidas contribuições, as quais se encontram sistematizadas na **Tabela 5**, a seguir.

Tabela 5 - Relação de contribuições em resposta ao Despacho nº 38/2025 (SEI 1612370)

| Remetente | Identificador SEI |
|--|---|
| RBS – Zero Hora Editora Jornalística S.A. | 1643322 1643327, em acesso restrito ⁴ |
| O Popular | 1644124 1644129 em acesso restrito |
| A Gazeta | 1644240 1644245 e 1644248, em acesso restrito |
| Grupo Sinos | 1648680 1648687, em acesso restrito |
| Folha de São Paulo | 1653007, em acesso restrito |
| Editora Gazeta do Povo S.A. | 1652925 e 1652927 |
| IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor | 1653684 e 1653691 |
| Momentum – Journalism and Tech Task Force | 1655393 e 1655395 1655400 e 1655410, em acesso restrito |
| Open Markets Institute’s Center for Journalism & Liberty (CJL) | 1658137 |
| Associação Artigo 19 Brasil | 1658332 1658336, em acesso restrito |
| Repórteres Sem Fronteiras (RSF) | 1658518 |
| Sleeping Giants Brasil (“SGBR”) | 1658737 |
| Foxglove Artigo 19 IDEC – Instituto de Defesa de Consumidores Centro de Tecnologia e Sociedade – FGV Direito Rio | 1658751 e 1658752 |
| Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) | 1658686 |

Fonte: elaboração própria.

103. Inicialmente, os prazos para resposta e apresentação de contribuições foram fixados em 30 (trinta) dias corridos, contados da publicação ou da assinatura das respectivas comunicações. Contudo, após pedidos de prorrogação de prazo (SEI 1622302, 1624647, 1625875 e 1626574), o Despacho Decisório nº 44/GAB2 (SEI 1626631) concedeu a prorrogação por mais 30 (trinta) dias corridos, contados a partir do fim do prazo inicialmente conferido, para todos os agentes destinatários e para a sociedade civil.

104. Em seguida, foram protocolados novos pedidos de dilação de prazo (SEI 1642834 e 1642835). Assim, em caráter excepcional e pela última vez, foi concedida prorrogação adicional de 15 (quinze) dias corridos, contados do término do último prazo fixado e aplicável a todos os agentes destinatários e à sociedade civil, conforme Despacho Decisório nº 56/2025 (SEI 1659309).

105. Durante a instrução, também foram realizadas reuniões com o Investigado em cinco ocasiões. Tais reuniões foram devidamente registradas por meio de certidões juntadas aos autos: 19.12.2025 (SEI 1679891); 22.01.2026 (SEI 1693293); 23.02.2026

⁴ Registre-se que foi juntada aos autos manifestação da RBS – Zero Hora Editora Jornalística S.A. em referência ao Ofício nº 7.740/2025, originalmente endereçado à ANJ. Identificada a inconsistência quanto ao destinatário, a referida manifestação foi tratada, para fins instrutórios, como contribuição apresentada em resposta ao Despacho nº 38/2025 (SEI 1612370).

(SEI 1707462); 19.03.2026 (SEI 1720831); e 07.04.2026 (1731010). Além disso, também foi realizada uma reunião com a Ajor em 18.09.2025 (SEI 1625168); duas com a Foxglove sendo a primeira em 17.03.2026 (SEI 1719875 e 1719876) e a segunda em 01.04.2026 (SEI 1720831); uma com os Repórteres Sem Fronteiras em 01.04.2026 (SEI 1728583); uma com a ANJ em 02.04.2026 (SEI 1728836); e uma com a ABERT em 06.04.2026 (SEI 1729755).

106. O conjunto de respostas aos Despachos e Ofícios supramencionados serão descritos de forma pormenorizada a seguir.

107. Em breve síntese, em respostas ao Despacho nº 37/2025 (SEI 1612264), o Google defendeu que a sua relação com os veículos jornalísticos é mutuamente benéfica: os editores ganham com o tráfego gratuito e a plataforma se beneficia com a atenção dos usuários. A empresa também explicou que suas atualizações algorítmicas frequentes e a introdução de IA são unicamente para aprimorar a relevância dos resultados de busca. Ressaltou ainda que sempre disponibilizou mecanismos granulares de controle e asseverou não identificar fundamento comercial ou jurídico que justificasse a remuneração obrigatória pela indexação de trechos de conteúdo jornalístico.

108. Por outro lado, *publishers* apresentaram informações sobre alterações no volume de tráfego, existência de efeito *lock-in*, impacto da *Artificial Intelligence Overview* (“AIO” ou “AIOs”, isto é, resumo gerado por Inteligência Artificial), eficiência de mecanismos de *opt-out*, capacidade das redes sociais de competir com o Google, assimetrias de informação, e necessidade de adoção de uma remuneração obrigatória para uso de conteúdo jornalístico.

109. Com relação às contribuições da sociedade civil, as respostas recebidas destacaram, além dos pontos trazidos pelos *publishers*, informações sobre o modelo de negócios do jornalismo pré e pós-digitalização, o impacto da IA no setor, danos à qualidade da produção de notícias, assim como da profissão dos jornalistas. Casos de outras jurisdições relacionados ao ecossistema Google também foram apontados, incluindo os possíveis meios de remuneração e/ou remédios adotados.

110. Anterior à apresentação dos subsídios levantados, cabe aqui um breve preâmbulo em relação à importância da participação da sociedade civil no processo decisório deste Cade e das razões que motivam o processo de instrução complementar abrangente realizado.

111. **Entendo ser necessário pontuar, desde logo, que a instrução complementar realizada nestes autos não se orientou apenas por finalidade de adensamento probatório em sentido estrito. Ela também refletiu compreensão institucional mais ampla acerca da necessidade de ampliar a porosidade da política concorrencial à atuação da sociedade civil e de agentes que, embora não disputem diretamente o mercado sob exame, representam interesses difusos e percebem, com especial sensibilidade, os efeitos sociais, econômicos e informacionais do eventual abuso de poder econômico.**

112. Entendo que em temas dessa natureza, uma das formas mais relevantes de qualificar a atuação da autoridade consiste precisamente em abrir espaço para que vetores distintos de preocupação concorrencial, oriundos de experiências e posições institucionais diversas, possam se manifestar no âmbito do inquérito ou processo administrativo.

113. Essa abertura se mostra ainda mais importante quando a conduta investigada transcende a lógica clássica de rivalidade horizontal e alcança estruturas ecossistêmicas complexas, com repercussões sobre produção informacional, circulação de conteúdo, remuneração de insumos e sustentabilidade de agentes econômica e socialmente relevantes.

114. **Logo, a participação de entidades da sociedade civil, centros de pesquisa, associações profissionais e organizações vocacionadas à defesa de direitos coletivos permite, nesse contexto, não apenas ampliar o repertório informacional disponível à autoridade, mas também iluminar dimensões do problema concorrencial que, por vezes, escapam a uma leitura excessivamente centrada nos próprios agentes econômicos diretamente envolvidos.**

115. Nessa chave, a instrução complementar tem dupla lógica. De um lado, busca qualificar os autos diante de conduta marcada por evolução tecnológica contínua e por transformações aceleradas nas dinâmicas de mercado, sobretudo após a introdução de ferramentas de IA generativa e de novas formas de retenção de atenção no ambiente de busca. De outro, procura materializar entendimento segundo o qual a política concorrencial, especialmente em mercados digitais, deve operar com fronteiras analíticas mais permeáveis, aptas a incorporar contribuições empíricas, institucionais e sociais variadas.

116. **Por fim, cumpre repisar, como tenho sustentado em diversos votos, que a política concorrencial é, antes de tudo, uma política pública e parte integrante da própria política econômica. Nessa condição, parece-me fundamental que o processo**

decisório do Cade se torne progressivamente mais democrático, mais aberto e mais permeável à participação social.

117. **A transformação do antitruste em linguagem excessivamente hermética, fechada à escuta de agentes externos ao circuito técnico tradicional, termina por erguer barreira artificial à manifestação de perspectivas diversas sobre fenômenos econômicos que afetam concretamente a vida de inúmeros indivíduos, organizações e setores.**

118. **Guardados, evidentemente, os parâmetros técnicos, econômicos e jurídicos próprios da atuação desta autarquia, não vislumbro razão para que essa forma de política pública não seja mais plural e inclusiva. Do contrário, correríamos o risco de, ao mesmo tempo em que buscamos reduzir barreiras à entrada e proteger o processo competitivo nos mercados, converter o próprio acesso à política concorrencial em espaço indevidamente protegido por barreiras técnicas artificiais e por uma espécie de fechamento do mercado de ideias. É por isso que reputo institucionalmente valioso o esforço de ampliação dos horizontes de escuta e diálogo da autoridade concorrencial, de modo a alargar as vozes que podem e devem participar da construção da política pública concorrencial.**

119. Passo, agora, à descrição das respostas apresentadas em sede de instrução complementar.

2.1. Resposta do Google ao Despacho Decisório nº 37/2025 (SEI 1612264)

120. No Despacho Decisório nº 37/2025 (SEI 1612264), direcionado ao Investigado, determinei que fossem instadas a apresentar informações individualizadas e detalhadas sobre sua relação com os veículos jornalísticos brasileiros. Notadamente, foram questionadas acerca do impacto do seu ecossistema no tráfego e na monetização dos *publishers*, assim como os efeitos das alterações algorítmicas e as mudanças ocasionadas pela adoção de IA no comportamento do usuário. O ofício também englobava a dependência dos editores em relação ao Google, a influência de sua integração vertical com a publicidade digital nas receitas dos veículos e a estruturação de mecanismos de remuneração de conteúdo jornalístico.

121. Em atenção ao Despacho Decisório nº 37/2025, no dia 11.11.2025, o Investigado apresentou resposta consolidada, em versão pública e em versão de acesso restrito (respectivamente SEI 1654679 e 1654676).

122. A manifestação abordou múltiplos aspectos técnicos, concorrenciais e de mercado relativos à relação do Google com veículos jornalísticos no âmbito de seu ecossistema digital.

123. Primeiramente, questionado sobre o impacto de suas mudanças algorítmicas frequentes, tanto em *core updates* quanto em *spam updates*, a empresa informou que utiliza um processo rigoroso e orientado por dados para aprimorar a relevância e a utilidade dos resultados para os usuários. O Google destacou que não possui metodologia específica para mensurar impactos restritos a veículos brasileiros.

124. O Investigado relatou a realização de mais de 700.000 (setecentos mil) experimentos em larga escala no ano de 2023, os quais resultaram em mais de 4.000 (quatro mil) melhorias na plataforma de busca. Além disso, a empresa explicou que colaborou com avaliadores humanos externos, pautados em critérios de especialização, autoridade e confiabilidade, submetendo as métricas a revisões multidisciplinares.

125. O documento apontou também a existência de testes prévios ao lançamento de mudanças no algoritmo que afetam veículos de imprensa. Indicou-se que **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**.

126. No tocante ao volume de tráfego direcionado aos veículos, o Investigado apresentou uma planilha em anexo denominado Documento 01 (SEI 1654677). A empresa também indicou as informações pormenorizadas sobre o tráfego para *publishers* proveniente do Google Search, do Google News e do Google Discover graças à utilização de gráficos. A **Figura 1**, abaixo, por exemplo, representa o tráfego mensal, de 2011 até setembro de 2025, para sites brasileiros:

Figura 1 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

127. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**.

128. Acerca da dependência dos veículos de imprensa em face de seus produtos, o Google declarou que não avalia rotineiramente essa questão. A empresa argumentou que os sites de notícias recebem tráfego de fontes diversificadas, como acessos diretos, aplicativos móveis, redes sociais (como Meta, Reddit, X e TikTok), e agregadores (como Apple News e Flipboard). A manifestação também citou a Nota Técnica do DEE/Cade, notadamente em suas considerações de percentuais de tráfego provenientes do Google Search que não ultrapassavam 30%, o que afastaria as hipóteses do Google como infraestrutura essencial e teorias do dano de fechamento de mercado.

129. Além disso, apesar de não possuir análises internas sobre custos de saída ou barreiras a diversificação das fontes de tráfego, o Google argumenta que os sites recebem tráfego de acordo com as fontes mais importantes para sua estratégia. Assim, apontou que, enquanto um portal pode focar na fidelização e receber mais tráfego por

meio de assinaturas, outro pode se especializar em redes sociais e utilizá-las como principal fonte. De qualquer forma, entende que essa decisão independe totalmente da plataforma de buscas.

130. Sobre o impacto específico das ferramentas de IA, a empresa apresentou dados coletados a partir do experimento de controle. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**.

131. Em resposta ao questionamento sobre o controle de *snippets* e o uso de conteúdo em IA, o Google detalhou a implementação de *meta tags*, destacando que tais mecanismos permitem aos *publishers* influenciar a forma como seus conteúdos são exibidos nos resultados de busca. A empresa também explicou a criação do agente Google-Extended no arquivo *robots.txt* para impedir o uso de conteúdos no treinamento de modelos Gemini e descreveu a eficácia de protocolos específicos de *opt-out*. Alguns exemplos são a *tag noindex* para exclusão de índices e a *tag nosnippet* para bloquear trechos em resultados e no AIO, assim como a *tag max-snippet* para restringir o número de caracteres exibidos.

132. Nesse contexto, o Google afirmou que os veículos de imprensa sempre detiveram ferramentas granulares para controlar a exibição de seus artigos:

“Todos os veículos de imprensa dispõem, há muito tempo, de ferramentas granulares e eficazes para controlar como seu conteúdo aparece nos resultados do Google Busca, inclusive quanto à possibilidade e à forma de utilização em snippets ou em recursos como o AIO” (SEI 1654679, p. 18).

133. Ao se posicionar sobre o fenômeno de buscas sem cliques (“*zero-click search*”), a empresa pontuou que a suposta redução no tráfego em cliques refletiu tendências globais de consumo. Em primeiro lugar, apresentou dados do Reuters *Institute for the Study of Journalism* da Universidade de Oxford de 2024 de que 54% dos brasileiros consumiram notícias em mídias sociais e 10% por meio de podcasts. Em seguida, inseriu análises próprias para corroborar com esses dados.

134. Com base na **Figura 2**, a seguir, o Google apresentou dados de tráfego total para sites brasileiros oriundos da sua plataforma entre 2011 e setembro de 2025.

Figura 2 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

135. Além disso, o Google, mencionando a Nota Técnica do DEE/Cade, defendeu que buscas sem cliques podem decorrer de uma multiplicidade de fatores, como o refinamento de termos de pesquisa, por exemplo. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**.

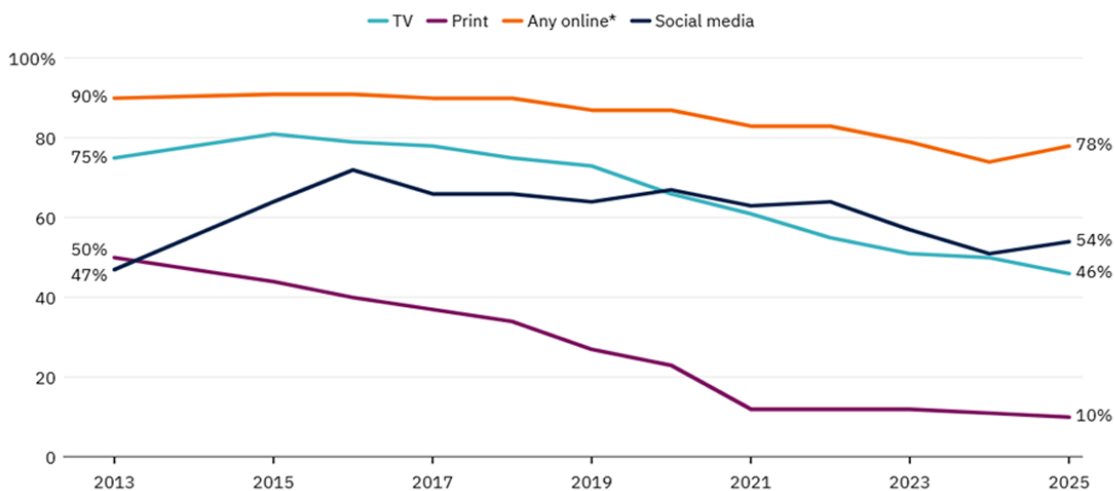
136. Quanto à discussão sobre mudanças comportamentais influenciadas pelo buscador, o Investigado reforçou que as tendências refletem apenas o mercado em geral. Nesse contexto, o Google citou estudo do Pew Research Center, o qual indicou queda no uso regular de mecanismos de busca para notícias nos Estados Unidos de 27% no ano de 2023 para 19% no ano de 2025. O relatório também apontou para o fenômeno da “evitação de notícias”, atribuindo-o à “agenda pesada de notícias” no país e apontou que, em 2024, quase um a cada dois dos entrevistados afirmaram evitarem notícias frequentemente ou às vezes. Também apresentaram dados adicionais do *Reuters Institute* atestando que as redes sociais foram a única fonte de notícias com crescimento no período entre 2013 e 2025, como o disposto na **Figura 3**, abaixo:

Figura 3 – Consumo de notícias por tipo de canal (TV, impressa, online, mídias sociais) de 2013 a 2025

Sources of news

2013–2025

Brazil



Also:

News podcasts: **10%**

AI chatbots: **9%**

* Incl. news websites/apps, social/video networks, news podcasts, and AI chatbots

[Get the data](#) • [Embed](#)



Fonte: Reuters Institute (SEI 1654676).

137. Com relação à qualidade do tráfego direcionado para os veículos de notícias, o Google explicou que fornece aos provedores de conteúdo jornalístico ferramentas, como o *Google Analytics* e o *Google Search Console*, para entender seu público e melhorar sua receita. A empresa, contudo, informou não ter acesso às informações dos usuários após o redirecionamento.

138. Não obstante, o Google indicou que realiza avaliações quantitativas sobre a distribuição do tráfego. O valor financeiro das visitas em sites europeus, segundo uma

auditoria da Deloitte de 2019, varia entre 0,04 e 0,06 centavos de euro por clique. Uma análise da PwC do ano de 2024 avaliou a visita em países emergentes, como o Brasil, na faixa de US\$ 0,02 e US\$ 0,04.

139. O Google declarou, para além, que não se considera em competição com outras plataformas no mercado de tráfego jornalístico. O Investigado informou que compete pela atenção geral dos usuários com diversos serviços digitais e que, ao oferecer respostas mais relevantes e atrair mais usuários, a distribuição para os sites também aumenta. E, apesar de ter alegado não saber qual a porcentagem de tráfego envia a sites de notícias, argumentou que os usuários acessam notícias principalmente por meio das redes sociais. Reportou uma pesquisa submetida ao Cade no ano de 2021, na qual 46,6% dos consumidores brasileiros acessaram notícias de forma direta; 18,2% pelas redes sociais e apenas 13,7% via mecanismos de busca.

140. A respeito do impacto das mudanças algorítmicas em *core updates* e *spam updates* do Google nos veículos de diferentes portes, a empresa argumentou que as atualizações são aplicadas a todos os tipos de veículos de notícias e sempre com o fim de incentivar um acesso melhor às informações. Detalhou o histórico de atualizações sistêmicas realizadas na plataforma desde 2003 como a criação da detecção de conteúdo original em 2007, a funcionalidade de notícias locais em 2008 e o lançamento do *Google News Showcase* em 2020.

141. A manifestação destacou igualmente investimentos contínuos na *Google News Initiative* para fomentar o jornalismo de qualidade. Além disso, o Google explicou que os algoritmos avaliam características técnicas e objetivas, como relevância, localização, proeminência, atualidade, autoridade e usabilidade da página, e não consideram temas como relações comerciais ou posições ideológicas no momento da indexação.

142. Acerca de suas receitas publicitárias, esclareceu que não exibe anúncios na aba News do Google Search nem no aplicativo Google News e que as buscas relacionadas a notícias na aba principal representaram menos de 0,3% de sua receita no Brasil no ano de 2024.

143. A empresa informou que a maioria da sua receita publicitária é arrecada a partir de buscas comerciais e citou um experimento realizado com 1% dos usuários na União Europeia, em que a remoção de links jornalísticos não produziu impactos mensuráveis nas receitas publicitárias do Investigado, confirmando, em sua visão, o escasso valor financeiro aportado pelo jornalístico para a publicidade em buscas. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE].**

144. Ademais, o Google buscou refutar a premissa de integração vertical entre os mercados de busca e os anúncios, classificando-os como componentes da página de resultados. Ressaltou que a utilização da publicidade é essencial para que o serviço de busca e distribuição seja oferecido gratuitamente e que apenas uma pequena fração de pesquisas (“*queries*”) de viés estritamente comercial são monetizadas.

145. Com efeito, a plataforma expressou que eventos de notícias normalmente não atraem anunciantes, dado que alcançam usuários específicos, sendo poucos os casos em que notícias e anúncios são relevantes. Diante disso, o Google alega não se beneficiar com a queda de cliques de notícias. A manifestação também invocou conclusões do DEE/Cade de que o buscador atua no amplo mercado de publicidade digital, sem capacidade de alavancagem anticompetitiva.

146. O Google também buscou pormenorizar as formas de comunicação sobre mudanças algorítmicas na sua plataforma. A empresa explicou que atualizações centrais (“*core updates*”) frequentes possuem tempo estimado de seis a quarenta e cinco dias de implementação. A manifestação ressaltou o uso de meios como o Google Search Status Dashboard e perfis oficiais no X e no YouTube para notificar a comunidade de editores.

147. A empresa alegou que, dentro dos limites para a divulgação de informações sobre alterações ou ranqueamentos, ela oferece aos usuários uma boa compreensão de como opera. Ademais, abordou que, ao fornecer informações detalhadas sobre o funcionamento da plataforma, se expõe ao risco de manipulação dos critérios de ranqueamento por parte de sites, que podem produzir conteúdo artificialmente otimizado (“*clickbait*”) para aparentar maior relevância, em detrimento da qualidade da informação e da experiência do usuário e que há o risco de apropriação, por concorrentes, de suas inovações.

148. Ademais, o Google ressaltou que não identificou fundamento legal ou comercial para necessidade de remuneração obrigatória para conteúdo jornalístico em aparecem em seus buscadores. A empresa mencionou casos de outras jurisdições como Austrália, França, Canadá e África do Sul sobre os quais explicou que a remuneração só foi concedida em decorrência de obrigações legislativas e não por violações concorrenciais. A empresa ressaltou que o serviço do Google gera receita para os veículos e todos os *publishers* podem desativar a indexação do conteúdo livremente.

149. O Google também mencionou experiências regulatórias na Alemanha (2013) e na Espanha (2014), nas quais se buscou impor remuneração a veículos de notícias pelo uso de conteúdo protegido por direitos autorais. Segundo a empresa, em ambos os casos houve recusa ao pagamento, e a conseqüente redução de tráfego teria

contribuído para o abandono dessas iniciativas. Sustentou, ainda, que a suspensão de serviços na Europa teria impactado de forma mais significativa as pequenas publicações, por serem mais dependentes da visibilidade proporcionada por plataformas digitais.

150. O Google, para além, destacou o programa Google Destaques (“*Showcase*”) como forma de demonstrar apoio ao jornalismo, sem depender de remuneração obrigatória. A empresa atestou que o programa consiste em uma troca da expertise dos veículos de notícias por um pagamento calculado com critérios objetivos e não discriminatórios. No Brasil, a ferramenta engloba mais de 170 veículos de comunicação em mais de vinte estados da Federação. O Google citou parcerias com grupos proeminentes, a exemplo de Band, Folha de São Paulo, SBT News e Veja. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**. A manifestação da empresa qualificou a relação como uma troca comercial que beneficia tanto os veículos quanto os consumidores.

151. Por fim, ao ser questionado sobre a projeção da relação entre o ecossistema Google e conteúdo jornalístico para a próxima década, o Google indicou ambiente de rápidas transmutações técnicas e de preferências dos usuários. A empresa reportou o financiamento superior a 300 milhões de dólares na *Google News Initiative* e parcerias em mais de cem países, bem como a importância de se criar um ambiente cooperativo capaz de fomentar um mercado jornalístico vivo e dinâmico. O Investigado concluiu indicando que as rápidas evoluções na tecnologia e no comportamento do usuário estão fora do seu controle.

2.1.1. Manifestação adicional apresentada pelo Google

152. O Google apresentou petição complementar (SEI 1719005 e 1719007, em versões pública e restrita, respectivamente), com o objetivo de reforçar suas alegações e se manifestar sobre as respostas aos ofícios encaminhados às associações. A manifestação agregou novos dados acerca do mercado brasileiro de notícias, além de apresentar crítica metodológica aos estudos técnicos produzidos por tais entidades.

153. O Investigado buscou aprofundar sua defesa em cinco argumentos principais: (i) a queda geral de tráfego de *publishers* teria ocorrido antes mesmo da implementação do AIO, fenômeno também verificado em países com datas de implementação distintas; (ii) o tráfego distribuído pelo Google Discover teria compensado e até mesmo aumentado o nível de tráfego geral repassado aos veículo; (iii) haveria outras razões para a diminuição de tráfego de *publishers*, especialmente a normalização pós-pandemia, as mudanças no comportamento do usuário e as estratégias diferentes dos veículos; (iv) o principal fator de atração de audiência residiria na estratégia adotada pelos veículos jornalísticos, evidenciado pelo fato de que muitos deles teriam ampliado

sua visibilidade; e (v) o AIO seria mais eficiente, já que melhoraria a qualidade da busca e os veículos poderiam optar por sair da ferramenta caso quisessem.

154. Primeiramente, a manifestação defendeu que a tendência de queda de tráfego na busca orgânica teria iniciado antes do lançamento do AIO. No Brasil, a ferramenta foi lançada apenas em agosto de 2024, enquanto a tendência de queda de tráfego na busca orgânica teria começado em 2020. A **Figura 4**, abaixo, juntada na manifestação, ilustra as buscas orgânicas, i.e., sem anúncios pagos, orgânicas da SERP para veículos de notícias listados pelo Google entre outubro de 2010 e abril de 2026. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**:

Figura 4 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

155. O Investigado reforçou que o fenômeno não aconteceu apenas no Brasil. O Google apresentou dados de regiões distintas para tentar demonstrar que as tendências de declínio em teriam iniciado em períodos idênticos e teriam ocorrido a despeito das diferentes datas de introdução do AIO em cada localidade. A **Figura 5**, abaixo, apresenta os cliques orgânicos de Search para sites de notícias na Europa, Austrália e Brasil, bem como as respectivas datas de introdução do AIO:

Figura 5 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

156. Outro argumento utilizado pela empresa para buscar descartar a nova ferramenta como o fato causador da queda de tráfego dos veículos jornalísticos foi o questionamento acerca metodologia de análise do tráfego. O Investigado alegou que a consideração exclusiva da busca orgânica como fonte de tráfego teria oferecido uma visão incompleta do ecossistema digital. O Google ressaltou que o Discover teria emergido como principal fonte de tráfego para os *publishers* e compensado as quedas da busca em Search. De acordo com o Investigado, o tráfego total (Search, News e Discover) encaminhado pela plataforma cresceu ao longo dos anos.

157. A **Figura 6**, por sua vez, também retirada da manifestação, busca representar a quantidade total de cliques orgânicos para sites de notícias brasileiros, incluindo os decorrentes de Google Discover e de Google News. Nela, o Google entende que seria possível encontrar uma tendência de aumento do tráfego no tempo, independentemente do lançamento do AIO:

Figura 6 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

158. E, com relação à variação no tráfego no Search e no News, o Google argumentou que teria sido impulsionada apenas por fatores independentes do buscador. O declínio recente teria refletido principalmente a normalização pós-pandemia, período em que a demanda por notícias em tempo real alcançou o seu recorde. Logo, a queda representaria uma estabilização natural após circunstâncias extraordinárias.

159. Além disso, a manifestação destacou uma possível transformação estrutural no comportamento dos usuários. De acordo com o Google, os consumidores teriam passado a preferir notícias com formatos curtos e voltados para vídeo, em plataformas como TikTok e Instagram. A manifestação retomou dados do já citado *Reuters Digital News Report 2025*, que teriam indicado que mais de 75% dos respondentes consumiriam notícias em formato de vídeo e 35% dos brasileiros dependeriam de plataformas de redes sociais como fonte principal de informação. Assim, defendeu que o consumo de notícias teria ocorrido frequentemente sem o clique direto para os seus portais, fato que reduziria as métricas tradicionais de tráfego na web sem necessariamente diminuir o alcance das marcas jornalísticas ou ter sido influenciado pela atividade do Google.

160. O Investigado também buscou demonstrar a ausência de dependência dos veículos jornalísticos em relação ao buscador. Nesse sentido, a manifestação procurou refutar as repostas da Questão 14 formulada no âmbito dos ofícios da instrução complementar.

161. A mencionada questão procurava analisar a dependência dos *publishers* ao ecossistema Google e solicitava o esclarecimento de: “*qual percentual da receita publicitária digital dos veículos (...) é intermediada por ferramentas do ecossistema Google (Ad Manager, Ad Sense, Ad Exchange)? (...)*”. Nesse contexto, o Google argumentou que a questão teria utilizado métricas errôneas para mensurar a existência de dependência.

162. Em primeiro lugar, a pergunta teria utilizado a métrica da receita de publicidade digital intermediada por ferramentas do Google, como *Ad Manager* e *AdSense*. Contudo, a manifestação argumentou que essa métrica seria inadequada, pois confundiria o uso de ferramenta de publicidade com a aquisição de tráfego. De acordo com o Investigado, quando um veículo adota os anúncios do Google, toda a receita gerada com base em sua audiência (incluindo acessos diretos, tráfego de redes sociais e aplicativos) passa a ser processada por essas ferramentas. Isso superestimaria a inferência de dependência do Google, já que a receita não teria sido alcançada com tráfego exclusivamente oriundo da sua plataforma.

163. Adicionalmente, a empresa ressaltou que considerar apenas a publicidade digital superestimaria igualmente as métricas analisadas. De fato, ela constituiria somente um dos componentes da estrutura geral de receitas dos *publishers*. Alegou que diversos veículos teriam passado a monetizar suas audiências por meio de assinaturas, programas de membros e conteúdos patrocinados, reforçando a pluralidade de seus modelos de negócios. Assim, o Investigado entendeu que a porcentagem deveria ter levado em conta todas as receitas, inclusive as não publicitárias.

164. A manifestação também procurou rebater o estudo técnico da empresa Authoritas, em que diversos veículos jornalísticos se apoiaram com o intuito de demonstrar uma grande penetração do AIO em buscas e a consequente diminuição de seu tráfego orgânico.

165. O Google, contudo, apontou falhas metodológicas na referida pesquisa, a começar pela amostragem. Alegou que a Authoritas, ao ter selecionado as 5.023 expressões-chave de sua amostragem, não teria preservado a coerência das palavras-chave com o volume real de buscas, nem diferenciado os pesos entre elas. O estudo também teria utilizado curvas de taxa de clique por deslocamento visual de tela (“*pixel drop*”) defasados e não específicos ao jornalismo para inferir as perdas de cliques pela aparição do AIO no topo da página. A empresa, para além, criticou o foco exclusivo da pesquisa em dados de navegação por computador, já que o consumo majoritário de notícias no Brasil seria por celular.

166. A manifestação buscou demonstrar igualmente que a audiência de cada veículo dependeria primordialmente das suas escolhas de negócios e estratégias de distribuição. A empresa apresentou estudos de casos de sucesso de veículos que teriam conseguido se adaptar a essa nova realidade de mercado e até aumentado sua visibilidade de forma expressiva.

167. O Metrôpoles, conforme apontado na manifestação, teria registrado crescimento massivo por meio de um modelo focado em redes sociais. Já o Terra teria recuperado sua competitividade ao se reposicionar como uma plataforma *mediatech* e criado verticais estratégicas como Entre Telas e Terra Byte. O Grupo Globo, por outro lado, teria consolidado um ecossistema fechado de sucesso com os lançamentos do Globoplay, GETV e Globopop (aplicativo de vídeos curtos com rolagem infinita). Entre outros exemplos, a manifestação argumentou ainda que veículos independentes também teriam prosperado por meio de modelos de associação, a exemplo do portal ICL Notícias, que se financiaria exclusivamente graças aos seus mais de 23 mil membros ativos.

168. Finalmente, a manifestação sustentou que o AIO se provou benéfico, pois aprimorou a experiência do usuário e melhorou a qualidade do *click*. O Google buscou enfatizar que os veículos mantêm o controle absoluto sobre seus conteúdos, podendo utilizar mecanismos padrão, como as *tags no-snippet* e *max-snippet*, ou o protocolo Google-Extended, para sair da ferramenta.

2.2. Respostas dos *publishers* aos Ofícios encaminhados na Instrução Complementar

169. Conforme já mencionado, além do Despacho Decisório nº 37/2025 (SEI 1612264) encaminhado ao Investigado, este Gabinete determinou o envio de Ofícios a associações de veículos jornalísticos. O objetivo foi aprimorar a compreensão da dinâmica concorrencial, especialmente quanto aos impactos no tráfego e à possível dependência ao Google.

170. Foram requisitadas informações detalhadas sobre a composição e as fontes do tráfego dos portais de cada associação. Solicitou-se a discriminação exata dos percentuais provenientes do Google (incluindo Busca Orgânica, News e Discover) e de outros mecanismos de busca, assim como de redes sociais e de acessos diretos e *newsletters*. Os ofícios requereram o fornecimento de dados e exemplos concretos para demonstrar como mudanças unilaterais nos algoritmos ou na apresentação de resultados do Google podem afetar significativamente as taxas de cliques e o comportamento de usuários.

171. Adicionalmente, o requerimento facultou a apresentação de estudos específicos sobre diversos temas, bem como de registros de comunicações com o Google e outras plataformas, a entrega de casos paradigmáticos e dados empíricos que exemplifiquem os problemas enfrentados. O compartilhamento de estudos acadêmicos, relatórios setoriais e eventuais propostas legislativas, regulatórias ou de políticas públicas elaboradas pelas associações também foi permitido, caso cabível.

2.2.1. Das respostas encaminhadas por associações

172. Em atenção aos ofícios enviados, todas as sete associações jornalísticas apresentaram resposta, conforme detalhado a seguir.

2.2.1.1. Associação Brasileira de Mídia Digital (“ABMD”)

173. A Associação Brasileira de Mídia Digital (“ABMD”) informou sua impossibilidade de responder integralmente aos questionamentos devido a limitações técnicas e financeiras (SEI 1643990). Em síntese, alegou que não possui capacidade para captar e analisar grandes volumes de dados por ser uma organização de recursos limitados.

Também argumentou que o acesso a essas informações exigiria a contratação de serviços especializados, uma vez que esses dados não estão disponíveis ao usuário comum. Além disso, a associação sustentou que a requisição ofereceria risco de violação à Lei Geral de Proteção de Dados (“LGPD”) e ao segredo comercial de seus veículos associados.

2.2.1.2. Associação Nacional de Jornais (“ANJ”)

174. A Associação Nacional de Jornais (“ANJ”) apresentou análise detalhada sobre alegado desequilíbrio estrutural no mercado de notícias digitais (SEI 1670090, restrito 1660433). Fundamentou sua posição na dominância exercida pelo Google no mercado de buscas online. Segundo a ANJ, a empresa deteria uma participação superior a 90% no mercado de buscas e, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** (SEI 1660433, página 3, penúltimo parágrafo). Ademais, apontou que o Investigado seria responsável por direcionar mais de 40% de todos os acessos aos sites de notícias no Brasil entre julho de 2023 e julho de 2025. Esse cenário configuraria uma dependência econômica profunda dos veículos em relação ao Google.

175. De acordo com pesquisa realizada pelo repositório de dados digitais *SimilarWeb*, apresentados na manifestação, a maior fonte de tráfego para sites da categoria “*News and Media*” no Brasil seria proveniente da busca orgânica. O estudo, como se observa na **Figura 7** abaixo, considerou o tráfego originado de mecanismos de busca em dispositivos desktop, no período de julho de 2023 a julho de 2025, e constatou que quase 50% da participação no tráfego teria origem em resultados orgânicos:

Figura 7 – Dados de origem do tráfego de sites de “News and Media” (julho de 2023 a julho de 2025)



Fonte: ANJ (SEI 1670090).

176. A instituição destacou igualmente que as redes sociais não conseguiriam substituir o Google como fonte de tráfego. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. A associação também relatou que o tráfego gerado pelas redes sociais teria diminuído significativamente. Dados apresentados apontaram que a contribuição de plataformas como o Facebook para o tráfego de desktop de grandes veículos de comunicação teria caído entre 56% e 90% (SEI 1660433, p. 5, terceiro parágrafo). Nesse contexto, o Google

teria aproveitado para se consolidar como a principal fonte de tráfego de notícias no país e aumentado a dependência no seu ecossistema.

177. A ANJ também argumentou que a integração vertical do Google teria permitido a criação de um ecossistema fechado que englobaria mercados de busca, monetização, navegação e mensuração. Ao mesmo tempo em que isso teria ocasionado em um severo efeito *lock-in* para os produtores de conteúdo, o Google teria se aproveitado sua verticalização para alavancar sua posição no mercado. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

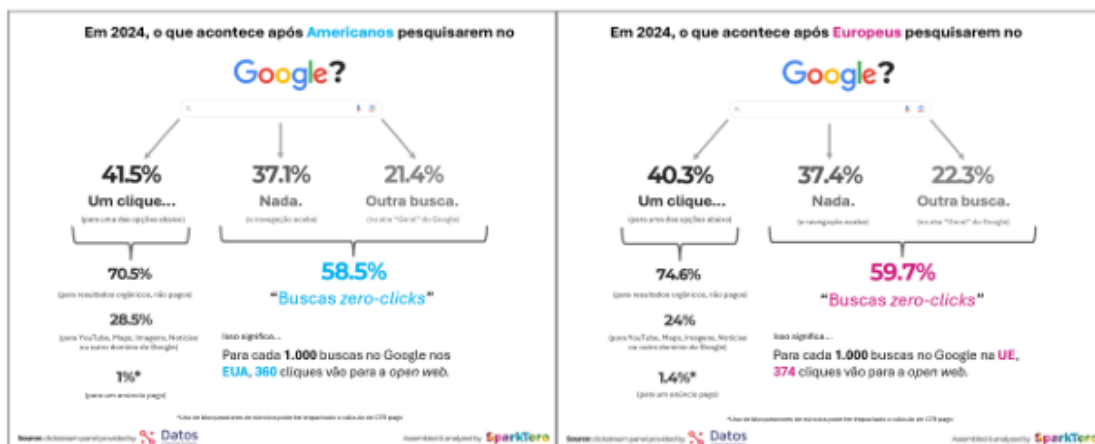
178. Outro ponto levantado foi a suposta imposição de ações unilaterais e opacas que ampliariam consideravelmente o poder da plataforma. A ANJ alegou que as alterações seriam caracterizadas pela ausência de comunicação prévia e que, conforme os relatos dos seus associados, essas mudanças produziram variações imediatas e negativas nas taxas de cliques. Desde 2003, o algoritmo teria sido alvo de centenas de alterações (SEI 1670090, página 4, Nota de Rodapé 6), a maior parte de forma silenciosa. Essa falta de transparência impossibilitaria que os veículos adotassem medidas céleres para mitigar prejuízos operacionais.

179. A constante instabilidade vivenciada pelos veículos levaria a um aumento desproporcional de custos, já que os *publishers* precisariam especializar editores e profissionais exclusivamente para o planejamento de mecanismos de otimização da busca (*Search Engine Optimization* ou Otimização do Mecanismo de Busca– “SEO”) e adaptação à IA. A associação sustentou que essa dinâmica imporá um ônus unilateral aos produtores, enquanto o bônus da eficiência tecnológica ficaria retido pelo mecanismo de busca.

180. O processo de transformação do buscador (“*search engine*”) em um motor de respostas (“*answer engine*”) foi descrito como um movimento que internalizaria o valor informativo e reduziria a necessidade de visita direta aos veículos. O impacto da introdução de ferramentas de IA generativa, como o AIO - síntese feita a partir de múltiplas fontes, incluindo jornalísticas, disponível acima dos resultados orgânicos e dos links dos veículos de notícias-, resultaria em uma queda estimada de 26% no tráfego orgânico (SEI 1670090, p. 11, quarto parágrafo).

181. Esse fenômeno poderia ser a causa de um aumento significativo das buscas sem cliques. Segundo uma pesquisa da *SparkToro* apresentada pela ANJ, em 2024, as buscas sem cliques já representariam mais da metade das amostras, conforme **Figura 8**, abaixo:

Figura 8 – Resultados de buscas no Google nos EUA e EU (2024)



Fonte: ANJ (SEI 1670090).

182. A ANJ argumentou que o Google não estaria apenas se adaptando às mudanças de comportamento dos usuários, e sim moldando um novo comportamento. Isso permitiria a criação de um “jardim murado” (“walled garden”) que retivesse a atenção e o valor econômico dentro de sua própria interface. Estudos citados pela associação (SEI 1660433, p.11, resposta cinco) indicaram que as quedas de audiência seriam diretamente correlacionadas às introduções de IA na busca do Google. Isso afetaria inclusive veículos de grande porte, já que até os três principais sites de notícia do país teriam registrado reduções de quase metade de seus acessos em períodos recentes (SEI 1660433, p.7, resposta três).

183. Sobre as soluções apresentadas pelo Google até o momento, a ANJ alegou que seriam insuficientes e, em muitos casos, ineficazes. Programas como o *Google News Initiative* foram vistos como meras medidas de qualificação que não resolveriam o problema da remuneração. O mecanismo de *opt-out* foi igualmente criticado por representar uma falsa escolha entre permitir o uso não remunerado do conteúdo ou aceitar a perda total de alcance e visibilidade digital.

184. A entidade também afirmou que restringir a indexação implicaria em uma inviabilidade econômica para os editores, enquanto permitir o uso funcionaria como uma autorização tácita para a exploração gratuita por modelos de IA. O impacto foi considerado ainda mais severo para conteúdos utilitários e reportagens de serviço, que foram caracterizadas como mais suscetíveis à substituição por respostas diretas geradas pela plataforma.

185. Quanto ao *Google News Showcase*, a manifestação classificou o programa como tendo uma natureza mais reputacional do que reparatória. O impacto real da ferramenta na audiência total dos associados foi estimado em uma faixa marginal entre 1% e 3% (SEI 1660433, p. 26, primeiro parágrafo), com valores pagos considerados

modestos diante da magnitude da apropriação de valor realizada pelo ecossistema do Google. A associação também relatou que a plataforma se movimentou de forma intensa por meio de *lobby* e ameaças de desindexação para evitar legislações que obriguem uma justa remuneração à imprensa. Diante desse cenário de falha de mercado e abuso de posição dominante, a ANJ defendeu a intervenção do Cade e a criação de um modelo obrigatório e transparente de remuneração.

186. A proposta focou na necessidade de garantir uma distribuição justa de recursos para assegurar a pluralidade e a competitividade do ecossistema informacional brasileiro. A entidade ressaltou que o jornalismo profissional desempenha um papel essencial no combate à desinformação, uma externalidade negativa frequentemente gerada e disseminada pelas próprias plataformas digitais.

187. A associação concluiu que a ausência de transparência e a assimetria informacional tornariam incapaz uma mensuração precisa dos danos, o que reforçaria a necessidade de uma atuação regulatória que corrigiria o desequilíbrio do poder de barganha. A ANJ reiterou que o valor da AIO para o Google residiria na capacidade de resolver toda a necessidade do usuário sem que houvesse o pagamento ou autorização expressa para o uso do conteúdo jornalístico que alimenta o sistema, rompendo o ciclo de sustentabilidade da imprensa profissional no Brasil.

188. Por fim, a manifestação destacou que o desequilíbrio não afetaria apenas os grandes grupos, mas atingiria de forma ainda mais contundente os veículos regionais e de nicho, que possuem menores condições de suportar os elevados custos de adaptação tecnológica e a perda constante de receita publicitária.

189. A associação enfatizou que a manutenção do *status quo* representaria um risco iminente para a democracia, uma vez que a asfixia financeira dos veículos de comunicação comprometeria a produção de informações confiáveis. A ANJ requereu que as evidências de abuso de posição dominante fossem devidamente consideradas no inquérito administrativo, visando o estabelecimento de condições que permitissem a coexistência justa e a remuneração adequada pela exploração econômica dos ativos informacionais no ambiente digital.

2.2.1.3. Federação Nacional de Jornalistas (“FENAJ”)

190. A Federação Nacional dos Jornalistas (“FENAJ”) apresentou manifestação que buscou analisar os impactos da dominância das plataformas digitais sobre a sustentabilidade do jornalismo e as relações de trabalho nesse setor (SEI 1642526). A entidade sustentou que existe um efeito *lock-in* tecnológico e econômico, no qual os veículos de comunicação teriam se tornado dependentes do Google, detentor de quase 90% das buscas no Brasil (SEI 1642526, pergunta 7, penúltimo parágrafo). Foi reportado

que essa dependência teria gerado uma submissão involuntária e que praticamente qualquer alteração algorítmica da plataforma poderia resultar em quedas bruscas de tráfego e receita publicitária.

191. Diante da alegação de redução do tráfego enviado pelo motor de busca online tradicional, a FENAJ observou que os veículos procuram compensar essas perdas potenciais focando em canais alternativos, como redes sociais. No entanto, a entidade ressaltou que o sucesso nessas plataformas é normalmente variável: enquanto o público jovem parece preferir as redes sociais para a descoberta de conteúdo, por exemplo, elas nem sempre garantem a visita aos sites jornalísticos. Dessa forma, a necessidade de se permanecer indexados ao Google para garantir a conversão financeira continuaria essencial.

192. A manifestação deu especial ênfase aos alegados desequilíbrios sistêmicos gerados por essa dinâmica de mercado. A FENAJ afirmou que as práticas atuais favoreceriam os grandes grupos de mídia, já que os critérios de autoridade e reputação seriam mais facilmente reconhecidos pelo algoritmo. Os veículos regionais e locais, por outro lado, mesmo produzindo informações de alto interesse público, sofreriam desvantagem estrutural por possuírem menor alcance e capacidade técnica de SEO. Esse cenário impulsionaria a criação de "desertos de notícias", especialmente em áreas remotas e relacionado a conteúdos com interesses minoritários.

193. Ademais, apresentou crítica à lógica algorítmica. Argumentou que o sistema algorítmico atual recompensaria conteúdos otimizados para engajamento rápido, em detrimento do jornalismo investigativo, que exige maior tempo de produção e, em regra, gera menor retorno imediato de cliques. Essa assimetria comprometeria a pluralidade informativa e a qualidade da cobertura jornalística, essencial para a democracia.

194. No plano laboral, a Federação vinculou a captura da receita publicitária pelas plataformas à precarização do trabalho. A FENAJ buscou demonstrar que o mercado de trabalho formal de jornalistas no Brasil encolheu 18% entre 2013 e 2023 (SEI 1642526, Pergunta 23, item IV), com o fechamento de cargos em funções tradicionais e a substituição de vínculos formais por contratos precários. Mencionou, inclusive, que empresas de comunicação, ao negociarem coletivamente, teriam justificado a ausência de reajustes pela crise estrutural e pela perda de verbas para o ecossistema digital.

195. A FENAJ concluiu que o atual modelo de acordos discricionários seria ineficaz para sustentar o ecossistema jornalístico. Como solução definitiva para o desequilíbrio de barganha, a entidade defendeu a implementação de uma Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico ("CIDE") incidente sobre o faturamento das *Big*

Techs. A proposta visa a criação de um “Fundo do Jornalismo”, gerido de forma tripartite (sociedade, trabalhadores e empresas), que garanta uma fonte de financiamento estável e não sujeita às volatilidades algorítmicas. Essa solução também permitiria a priorização da pluralidade regional, dos veículos independentes e da valorização do trabalho profissional.

2.2.1.4. Associação de Jornalismo Digital (“Ajour”)

196. A Associação de Jornalismo Digital (“Ajour”) apresentou sua manifestação técnica ao Cade na qual ressaltou que a assimetria de informação entre as plataformas digitais e os produtores de conteúdo atingiu um nível crítico (SEI restrito 1644793). Segundo a Ajour, isso já justificaria a intervenção da autoridade concorrencial. Contudo, a entidade argumentou que o Google teria exercido uma influência negativa sobre o ecossistema, especialmente graças ao uso indevido de dados produzidos pelos jornalistas. A Ajour entende que isso teria prejudicado de forma mais significativa os pequenos jornais, o que ameaçaria a pluralidade da mídia no Brasil.

197. A instituição reportou que a conduta do Google, principalmente por meio da implementação de recursos como os *snippets*, teria reduzido drasticamente a taxa de cliques para os veículos. Um estudo indicou que aproximadamente 30% das pesquisas já ofereceriam respostas diretas na interface da plataforma (SEI 1644793, Pergunta 1, primeiro parágrafo). O mesmo estudo teria demonstrado que 60% dos usuários prefeririam consumir informações sem clicar nos links originais. Esse cenário evidenciaria uma alteração estrutural do ecossistema. A busca atual seria centrada em respostas imediatas e isso permitiria que o Google retivesse a maior parte do tráfego para seu próprio benefício.

198. Com efeito, a introdução do AIO teria agravado a diminuição do tráfego pelo uso não autorizado de conteúdo jornalístico. Segundo a Ajour, isso comprometeria a própria existência do jornalismo profissional. [ACESSO RESTRITO AO CADE]. A Ajour citou casos julgados em outros países, especialmente na África do Sul e na França, para demonstrar que o possível impacto da IA sobre o tráfego dos editores está sendo discutido mundialmente.

199. Além disso, a associação reportou uma suposta queda geral do tráfego, especialmente para os veículos de menor porte. [ACESSO RESTRITO AO CADE]:

Figura 9 - [ACESSO RESTRITO AO CADE]

200. [ACESSO RESTRITO AO CADE]:

Figura 10 – [ACESSO RESTRITO AO CADE]

201. A associação também enfatizou que mecanismos de busca e redes sociais não concorreriam entre si de forma direta. Enquanto o propósito das redes seria de ampliar a marca, o objetivo dos buscadores seria a geração de tráfego efetivo para os sites. Inclusive, de acordo com a Ajor, o tráfego proveniente dessas plataformas seria considerado pequeno. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

202. Com efeito, a Ajor ressaltou que distribuição pelas mídias sociais não seria suficiente para substituir a distribuição do Google. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Outro ponto trazido pela Ajor, é que o tráfego gerado pelas redes sociais teria diminuído. A exceção dessa tendência seriam os aplicativos de mensageria. O uso estratégico do WhatsApp, por exemplo, permitiria a criação de comunidades e a transmissão direta de conteúdos aos consumidores. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

203. Sobre os mecanismos de *opt-out*, a entidade alegou que eles não impediriam efetivamente que o Google fizesse o *scraping* de dados para alimentar seus modelos de IA. A Ajor argumentou que seriam poucos os dados publicados sobre a eficiência técnica desses instrumentos de desindexação e que muitas vezes não funcionariam contra robôs. Também afirmou que algumas empresas não respeitariam voluntariamente as diretrizes de exclusão. A Ajor destacou que a mera existência formal de um *opt-out* não bastaria, dada a ausência de padrões legais claros e de fiscalização técnica. Por isso, reforçou a necessidade de pesquisas aprofundadas sobre o fenômeno de *zero-click searches*.

204. No campo da sustentabilidade financeira, a manifestação procurou expressar um sentimento de tendência histórica de transferência dos recursos de publicidade para as intermediárias. O Google foi apontado como detentor de uma capacidade publicitária possivelmente imbatível por possuir o perfil detalhado do comportamento do usuário, um ativo que os jornais não conseguiriam replicar individualmente.

205. A entidade caracterizou a situação como uma assimetria informacional sistêmica, onde a opacidade técnica e comercial do Google geraria efeitos diretos sobre a livre concorrência. De acordo com a Ajor, o Google teria retido informações essenciais para a otimização as atividades jornalísticas, assim a plataforma preservaria uma vantagem competitiva praticamente intransponível e reforçaria um possível efeito *lock-in* sobre os veículos. A Ajor criticou as ações de remuneração atuais das plataformas, descrevendo-as como discricionárias e não transparentes.

206. Por fim, a associação visou fundamentar a importância de um modelo de remuneração obrigatória que considerasse: (i) o alegado impacto das plataformas na distribuição e consumo da informação; (ii) a potencial relevância dessas empresas no

mercado publicitário e (iii) a chamada crise de sustentabilidade do jornalismo. Em síntese, o modelo de remuneração proposto buscou reconhecer a função social do jornalismo no combate à desinformação e propôs que a distribuição de recursos se apoiasse em critérios objetivos para mitigar a possível captura de valor realizada pelas intermediárias digitais e assegurasse a sobrevivência do ecossistema informacional.

2.2.1.5. Associação Brasileira de Emissoras de Rádio (“ABERT”)

207. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (“ABERT”), em manifestação (SEI 1656179, restrito 1656174), buscou demonstrar que seu setor de atuação enfrentou uma crise estrutural sem precedentes decorrente de abuso de posição dominante do Google. A entidade ressaltou que, além do efeito *lock-in*, o setor sofreria com um aumento expressivo nos custos operacionais para manter a presença digital. Argumentou que isso se deu sem que houvesse nenhuma contrapartida em termos de receita, já que a maioria teria sido capturada pela plataforma dada à sua integração vertical entre pesquisa e publicidade.

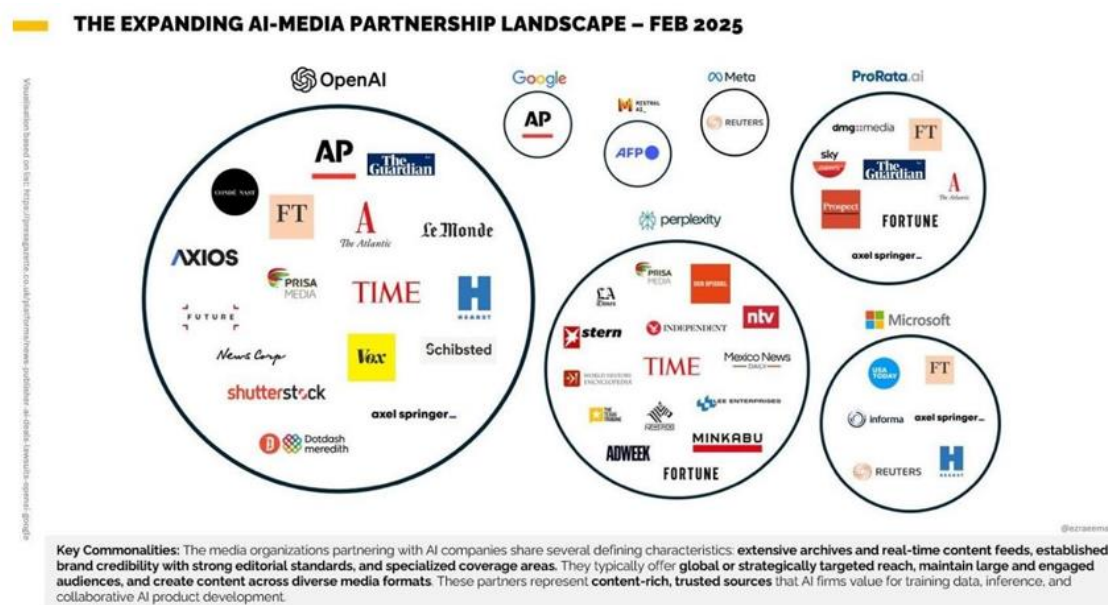
208. A ABERT apontou que uma queda significativa do tráfego teria ocorrido nos últimos anos. Sinalou que haveria dificuldade de se entender o motivo, já que, de acordo com a entidade, a plataforma seria a maior detentora de informações sobre o setor e não possuiria o costume de compartilhar os dados com os veículos. Inclusive, a instituição afirmou que as mudanças algorítmicas do Google aumentam as assimetrias do mercado: as alterações da plataforma ocorrem de forma unilateral e frequentemente sem aviso prévio.

209. Contudo, a principal razão apontada para a queda de tráfego foi a introdução do AIO. Com ele, o Google teria adotado um comportamento de retenção e se apropriado dos usuários ao invés de distribuí-los aos *publishers*. Esse movimento foi classificado como uma apropriação de valor, onde a IA teria utilizado o investimento jornalístico de terceiros para entregar respostas prontas, eliminando o clique e a monetização do produtor original. Conforme relatado por um associado: "*na prática já é difícil competir com os grandes portais e agora também com ferramentas que entregam respostas prontas sem direcionar o usuário ao site [...] as plataformas não fornecem transparência suficiente sobre como o conteúdo é utilizado [...] sentimos que essas tecnologias tendem a concentrar ainda mais a atenção e o faturamento nas big techs, deixando os produtores locais com pouca participação.*" (SEI 1656179, último parágrafo da pergunta 6)

210. Inclusive, o caso da Folha de São Paulo contra a OpenAI foi citado como um exemplo de reação do setor contra o *scraping* não remunerado. A associação ressaltou que existiriam acordos diretos entre provedores de IA e veículos de mídia como outra

reação à crise do jornalismo. A ABERT apontou uma série de parcerias já firmadas entre empresas de IA e grandes grupos de mídia, como ilustrado na **Figura 11**, a seguir. De acordo com a emissora pública holandesa *Nederlandse Publieke Omroep* (“NPO”), no início de 2025, os seguintes acordos já haveriam sido firmados:

Figura 11 – Acordos entre empresas de IA e veículos de notícias



Fonte: ABERT (SEI 1656179).

211. Contudo, foi pontuado que, embora tais acordos pudessem oferecer alívio momentâneo, eles frequentemente carregam cláusulas de confidencialidade. Em outras palavras, eles não seriam capazes de reduzir opacidade do mercado nem as disparidades entre grandes veículos e emissoras regionais ou locais.

212. Além disso, a ABERT propôs uma análise sobre as fontes de tráfego alternativas. Pontuou que as redes sociais (Instagram, TikTok, YouTube, entre outras), baseadas em modelos de *feed*, não seriam aptas para substituir o valor das buscas orientadas por intenção (“*intent-driven searches*”). Ilustrou esse argumento com a ajuda de uma amostragem contendo cinco associadas, todas de regiões diferentes do país. Dentre elas apenas uma possuiria um tráfego significativo proveniente das redes sociais: um total de 45%, contra uma variação de 1% a 5% das outras associadas (SEI 1656179, pergunta 2).

213. Sobre o mecanismo de *opt-out*, a associação reiterou que ele seria meramente ilusório. A escolha oferecida aos editores estaria entre permitir o treinamento da IA com seus conteúdos ou serem excluídos dos resultados de busca. Na prática, isso configuraria uma coerção tecnológica.

214. Diante disso, a ABERT defendeu que o modo de remuneração deveria passar por uma intervenção regulatória direta. Foi sugerida a criação de uma CIDE para financiar o jornalismo e garantir que a exploração econômica de dados fosse compensada de forma justa. A associação apontou que fatores variados como conteúdo, audiência, custos de produção e valor agregado deveriam fazer parte dos critérios redistributivos. Adicionalmente, propôs a proibição de cláusulas de confidencialidade nos acordos com o Google, já que elas cerceariam a capacidade de recurso às autoridades em caso de abuso.

2.2.1.6. Associação Nacional de Editores de Revistas (“ANER”)

215. A Associação Nacional de Editores de Revistas (“ANER”), em sua contribuição (SEI 1656193), enfatizou que as flutuações de tráfego observadas pelos seus associados não teriam sido episódicas, mas sim um padrão sistemático causado pela posição dominante do Google. A entidade destacou que, com participação supostamente superior a 90% no mercado de buscas, o Google teria a capacidade de moldar o comportamento do usuário. Isso faria com que editores fossem forçados a buscar uma adaptação constante a mudanças algorítmicas unilaterais e opacas.

216. A ANER reportou um possível efeito *lock-in* gerado pela integração vertical do ecossistema Google. A dependência seria multidimensional, já que os editores utilizariam a plataforma para distribuição (Search, News e Discover), monetização (*AdSense, Ad Manager e Ad Exchange*) e mensuração (*Analytics*). Foi ressaltado que mais de 90% da receita publicitária de *display* e vídeo de certos associados teria sido intermediada por ferramentas do Google. Diante disso, seria impossível substituir uma camada do serviço sem comprometer a viabilidade de todo o modelo de negócio.

217. Quanto a fontes alternativas, a associação pontuou que as redes sociais (TikTok, YouTube, Instagram etc.) serviriam como competidores limitados e imperfeitos. Diferentemente do Google Search, que tende a ser orientado por intenção e gerar tráfego de alta fidelidade e conversão, as redes sociais operariam por *feeds* passivos. O tráfego oriundo de redes sociais foi classificado como de menor qualidade, já que possuiria menor tempo de permanência e engajamento. Além disso, foi dito que ele representaria apenas uma fração declinante do tráfego total dos editores.

218. Por outro lado, a implementação do AIO foi descrita como uma transformação profunda que alteraria a natureza do Google de um motor de busca para um motor de respostas. O objetivo estratégico seria a retenção do usuário na plataforma, utilizando conteúdo de terceiros para gerar resumos que substituíssem a necessidade de visita ao site original e atraíssem mais publicidades. Inclusive, pontuou que alguns editores relatam diminuições significativas de tráfego após a introdução do AIO: um associado

reportou queda superior a 70% nos acessos; enquanto outro teria registrado uma redução de 40% a 50% em impressões e cliques (SEI 1656193, resposta 6, §2).

219. A ANER classificou os mecanismos de *opt-out* como uma falsa opção. Para os editores, seria um dilema coercitivo entre permitir a exploração gratuita de seu conteúdo para treinar IA e gerar resumos, ou bloquear a indexação e permitir a exclusão do mercado digital e perda total de audiência. Até o momento, alegam que não existiria uma opção técnica granular que permitisse a indexação orgânica sem autorizar o uso do conteúdo pelo AIO.

220. A manifestação também alegou a existência de opacidade sistemática no ecossistema Google. Segundo a ANER, a empresa não forneceria transparência sobre critérios de ranqueamento, acionamento de IA ou mecânica de leilões publicitários. Um exemplo ilustrativo de instabilidade operacional teria ocorrido em 2024 com a transição para o *Google Analytics 4*, o que teria causado a exclusão de dados históricos dos *publishers*.

221. Ressaltaram que o impacto dessas práticas seria desproporcional entre os *players*. Enquanto grandes grupos teriam maior capacidade de absorção, os pequenos editores e *blogs* de nicho correriam maior risco. De acordo com a manifestação, por exemplo, o site *HouseFresh* teria perdido 95% de seu tráfego após atualizações algorítmicas, e o *Ready Steady Cut* haveria registrado queda de 80% (SEI 1656193, resposta 17, §5).

222. Diante da sua defesa insuficiência do modelo atual, a ANER defendeu a urgência de um mecanismo de remuneração obrigatória. Com base em precedentes internacionais, sugeriu: (i) arbitragem obrigatória, conforme modelo australiano, para equilibrar o poder de barganha; (ii) transparência algorítmica e de distribuição de tráfego; e (iii) fundo público complementar para proteção do jornalismo local e combate aos "desertos de notícias", que já atingiriam cerca de 30 milhões de brasileiros (SEI 1656193, resposta 22, §4).

2.2.2. Das respostas encaminhadas por veículos jornalísticos

223. Ademais, um segundo conjunto de veículos jornalísticos ofereceu contribuições à instrução complementar. Cumpre informar, contudo, que as manifestações foram oferecidas em atenção ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370), destinado à sociedade civil. Dessa forma, são apresentadas abaixo, de forma detalhada, cada uma das considerações adicionais oferecidas pelos demais editores.

2.2.2.1. RBS – Zero Hora Editora Jornalística S.A. (“Zero Hora”)

224. O jornal Zero Hora e o Grupo RBS (“Zero Hora”), integrantes da ANJ, contribuíram com a instrução oferecendo resposta própria (SEI 1612319, restrito 1643327) ao Ofício nº 7740/2025 (SEI 1612319). A manifestação ressaltou que teria ocorrido uma diminuição do tráfego dos *publishers* nos últimos anos e o possível papel do Google nesse cenário, especialmente com relação ao uso de AIO e a alterações realizadas sem transparência. Como solução, propôs a implementação de uma remuneração obrigatória.

225. Ademais, o Zero Hora alegou uma queda significativa no seu tráfego nos últimos cinco anos. De acordo com o jornal, o principal fator para isso seria a implementação de modificações como os *Core Updates* e os *Spam Updates*. Essas alterações não contariam com a participação dos *publishers* e teriam influenciado o tráfego, que estaria em constante diminuição. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

226. O Zero Hora ressaltou que a redução teria sido ainda maior com a implementação das ferramentas de IA, já que haveria ocorrido uma mudança no comportamento dos usuários com a chegada dessa nova tecnologia. Segundo a manifestação, um impacto significativo teria se dado na taxa de cliques oriunda do Search: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. O jornal apontou que o Google faria uso do conteúdo dos *publishers* não somente com o AIO, mas também competiria pelo espaço anteriormente ocupado por eles na nova página de perfil do Discover.

227. A contribuição sustentou a existência de um efeito *lock-in* em relação ao Google. Foram apresentadas quatro razões para isso: (i) a posição dominante do Google no ambiente de busca; (ii) a falta de transparência, especialmente quanto à ausência de clareza sobre os critérios de indexação dos conteúdos e sobre alterações algorítmicas não previamente comunicadas aos *publishers*; (iii) os mecanismos de *opt-out*, que não ofereceriam uma opção realista; e (iv) a utilização do conteúdo sem retribuição, principalmente para o treinamento de IA.

228. Outro ponto debatido foi a possibilidade de concorrência entre as redes sociais e os buscadores. De acordo com a manifestação, os objetivos e resultados nas redes sociais seriam totalmente diferentes: **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Além disso, foi ressaltado que a representatividade da origem de tráfego entre ambos seria muito distinta. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

229. A integração vertical do Google também foi mencionada, ao se apontar que, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

230. Por fim, foi sugerida a criação de um mecanismo de remuneração aos veículos. Segundo o jornal, os mecanismos atuais seriam insuficientes. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Ademais, foram ressaltados os custos adicionais com treinamento em SEO e Discover para continuar alcançando o público digital.

2.2.2.2. O Popular

231. O jornal O Popular, em contribuição (SEI 1612370, restrito 1644129) ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370), destacou preocupações relacionadas à redução de tráfego e à dependência no ecossistema do Google.

232. Inicialmente, O Popular alegou queda significativa no tráfego. De acordo com o jornal, o CTR teria caído de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. A taxa de cliques oriundos da busca orgânica do Google também teria recuado em **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. O veículo atribui essa redução ao uso de instrumentos de IA pelo Google. Ressaltou, contudo, que a análise foi limitada devido à migração para o *Google Analytics 4* e a perda de todos os dados anteriores a 2024.

233. A contribuição também apontou a possível existência de efeito *lock-in*. O Google teria passado a oferecer informações cada vez mais completas em suas próprias interfaces. Isso desestimularia o acesso direto às fontes originais e afetaria a receita dos veículos. A integração vertical do Google teria agravado esse cenário. Parte relevante da renda dos jornais dependeria de seu ecossistema. No caso de O Popular, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** da receita digital adviria exclusivamente do ecossistema Google.

234. Contudo, segundo a manifestação, as redes sociais poderiam funcionar como uma alternativa viável para recompor o tráfego. No último ano, O Popular teria registrado crescimento em todas as plataformas. O número de seguidores teria passado de 501 mil para 613 mil no Instagram (SEI 1644129, pergunta 4, §2). O tráfego recebido por essa plataforma teria ultrapassado o dobro em apenas um ano. No Facebook, que foi apresentado como a rede social com melhor remuneração, também haveria um aumento significativo. Ainda assim, o volume de cliques gerado por essas plataformas seria reduzido. A monetização, por consequência, seria igualmente limitada.

235. Por fim, foi sugerida a criação de mecanismo de remuneração aos veículos. Mas, nenhum modelo específico foi apresentado. O Popular defendeu apenas que fosse um sistema objetivo, com critérios claros e que assegurasse a proporcionalidade.

2.2.2.3. A Gazeta

236. A Gazeta, em resposta (SEI 1644240, restrito 1644245) ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370), alegou que as mudanças do Google seu buscador teria impactado sua operação jornalística, bem como a recente modificação do mercado de notícias.

237. O jornal relatou que teria ocorrido um período de audiência expressiva entre 2020 e 2022 devido à pandemia e ao investimento em distribuição, tanto pelo Google quanto pelas redes sociais. Contudo, argumentou que o tráfego teria sofrido quedas acentuadas a partir de 2023. Atribuiu o fenômeno à possível saturação do formato de disseminação por *Webstories* e à implementação das métricas de *Core Web Vitals* pelo Google. Embora teria havido uma retomada parcial em 2024, afirmou que a performance no segundo semestre de 2025 teria sido severamente prejudicada pela implementação de IA no buscador.

238. A Gazeta apontou que o AIO estaria “canibalizando cliques” e reforçando o fenômeno do *zero-click search*. Alegou, ainda, que ele alteraria o papel do SEO tradicional e deixaria os *publishers* sem clareza sobre como garantir a visibilidade do conteúdo. Apontou um estudo da Forbes em que as reduções de tráfego orgânico, a depender das suas características, sofreriam variação entre 15% e 64% (SEI 1644240, pergunta 2, §1). No âmbito da Gazeta, teria sido registrado uma queda de [ACESSO RESTRITO AO CADE] do tráfego em busca e em comparação com 2024 e de [ACESSO RESTRITO AO CADE] em relação a 2023.

239. Sobre o efeito *lock-in*, a empresa manifestou a percepção de uma “coerção de dependência”, já que os *publishers* não teriam poder de barganha e a recusa em ter o conteúdo utilizado por ferramentas de IA resultaria diretamente na desaparecimento completa do conteúdo nos resultados de busca. A instituição criticou a falta de opções intermediárias para bloquear apenas resumos de IA, sem possibilidade de perder a indexação geral ou sem bloquear o uso em partes específicas do texto. Além disso, reportou inconsistências e lentidão na aplicação das ferramentas de *opt-out* oferecidas pelo Google.

240. A Gazeta declarou que as redes sociais seriam capazes de compor uma parte relevante do tráfego dos veículos, amortizar o impacto das perdas em cliques e reduzir a dependência em mecanismos de busca. Entendeu que as redes sociais alteraram de forma significativa o comportamento dos usuários em relação à descoberta e consumo de informação. Como consequência, o jornal informou que teria investido cada vez mais nas redes sociais. A empresa ressaltou que plataformas como o Instagram deveriam ser vistos como canais independentes de alcance e monetização. Inclusive, apresentou a sua estratégia de produto no Instagram como um *case* para a marca.

241. No âmbito financeiro, a empresa informou que, por ser um veículo local focado na lealdade do público e não em volume, seu modelo de negócios priorizaria projetos e venda direta em vez de mídia programática. Contudo, a Gazeta alertou que, mesmo assim, ferramentas como o *Ad Manager* e o *AdSense* faziam diferença para a manutenção de seu negócio.

242. Quanto aos mecanismos de remuneração, a Gazeta declarou que são relevantes, mas insuficientes. Declarou possuir uma parceria importante com o Google. Contudo, classificou a receita do programa *Google News Showcase* como ínfima e ponderou que o montante não seria suficiente para custear sequer três jornalistas. Além disso, a audiência vinda do *Showcase* também seria insignificante e o seu algoritmo foi qualificado como pouco transparente e volátil. Diante disso, o jornal defendeu a necessidade de uma remuneração ou compensações que revertessem o cenário de clique zero e garantissem a sustentabilidade do setor.

2.2.2.4. Folha de São Paulo (“Folha”)

243. A Folha de São Paulo (“Folha”) apresentou contribuição (SEI 1653007) à instrução complementar como associada à ANJ e em razão de pedido feito pela direção da associação, nos termos do Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). Sustentou a existência de um o impacto histórico e severo da internet sobre o jornalismo profissional, que resultou no encerramento de diversas empresas do setor globalmente.

244. O jornal alegou que os veículos remanescentes tiveram que migrar para o ambiente digital. Segundo o relato, desde o início da internet, tais ferramentas frequentemente satisfazem a demanda do internauta na própria página de resultados e desencorajam o acesso pago ao conteúdo original. Por isso, alegaram ter que enfrentar a redução de escopo e a competitividade por parte dos buscadores

245. A Folha apontou a segunda fase desse processo como mais preocupante. Alertou que empresas de IA representariam uma ameaça, na medida em que utilizariam tais ferramentas para aprender com o conteúdo jornalístico e exibir respostas diretas. Assim, podem se tornar ainda mais capazes de desestimular o redirecionamento para os links dos produtores. Diante desse cenário, a empresa defendeu a obrigatoriedade de compensação financeira por parte das *Big Techs* aos *publishers* que investem na produção de conteúdo de qualidade.

2.2.2.5. Editora Gazeta do Povo S.A. (“Gazeta do Povo”)

246. A Editora Gazeta do Povo S.A. submeteu, em acordo com o Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370), sua contribuição (SEI 1652925) à instrução complementar. A

instituição reportou uma percepção geral de declínio na audiência proveniente da busca orgânica. Com base em dados de usuários únicos do *Google Analytics*, a empresa registrou que a participação da busca orgânica em sua audiência total teria caído 5 pontos percentuais nos últimos três anos, passando de 52,7% no segundo semestre de 2022 para 47,3% no período de janeiro a setembro de 2025.

247. Tendo em vista que a implementação das ferramentas de IA é recente, a editora informou que ainda não pôde mensurar os impactos da mudança. Afirmou, no entanto, que o AIO possuiria participação inferior a 1% no volume de usuários e visualizações até setembro de 2025. Além disso, declarou que a ferramenta poderia haver efeitos negativos caso o consumo de resumos substitua a busca tradicional.

248. Sobre a possibilidade de efeito *lock-in*, a Gazeta do Povo argumentou que o *opt-out* da busca ou o bloqueio de rastreadores via *robots.txt* não seriam alternativas viáveis. Segundo o veículo, elas representariam riscos à audiência e ao objetivo de se chegar ao maior público possível. A empresa descreveu um cenário de dependência forçada, no qual o jornal cederia gratuitamente conteúdo produzido com alto investimento editorial para ser reformulado pela IA da plataforma sem remuneração ou reconhecimento de direitos autorais.

249. Em relação ao papel das redes sociais, a editora afirmou não identificar competição direta com os mecanismos de busca. Destacou que o próprio Google já teria combinado busca com curadoria algorítmica em produtos como o Discover e Google Notícias, o que os daria características de redes sociais e permitiria à plataforma investir em captação de audiência em formatos distintos.

250. Por fim, a Gazeta do Povo informou que as ferramentas do ecossistema Google representariam atualmente cerca de 5% de sua receita. Embora participe do programa *Google News Showcase*, o *publisher* considerou a remuneração atual como insuficiente. Relatou que o repasse de verbas seria incapaz de cobrir custos operacionais mínimos e garantir a sustentabilidade de uma redação profissional, especialmente diante dos ambientes digitais marcados pela complexidade e exigência. Diante disso, a editora defendeu a criação de mecanismos de remuneração mais robustos, transparentes e aptos para enfrentar o uso de conteúdo por tecnologias de IA e a curadoria algorítmica.

2.3. Dos subsídios técnicos encaminhados por organizações da sociedade civil conforme Despacho nº 38/2025 (SEI 1612370)

251. Por fim, outras nove entidades da sociedade civil manifestaram suas contribuições à instrução deste inquérito, em conformidade com o Despacho Decisório

nº 38/2025 (SEI 1612370). Suas considerações são apresentadas abaixo, de forma detalhada.

2.3.1. Grupo Sinos (“Sinos”)

252. O Grupo Sinos apresentou contribuição (SEI 1648680, restrito 16486870), de acordo com o Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370), em que buscou detalhar os impactos das práticas do Google em sua operação digital entre janeiro de 2024 e setembro de 2025.

253. A instituição relatou que, após a unificação de seus produtos no mesmo portal (abcmais.com) e a reestruturação dos seus sites, teria sido observada uma trajetória de crescimento em cliques. Ela teria sido interrompida entre junho e julho de 2025, período em que teria ocorrido uma queda significativa de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** da audiência.

254. De acordo com o veículo, essa diminuição seria atribuída a atualizações unilaterais do Google, especialmente a implementação de resumos por AI. O Grupo Sinos ressaltou a importância da desconsideração de *tags* de localização, o que também teria prejudicado severamente o grupo por sua natureza de veículo regional. A entidade atribuiu igualmente a redução ao aumento de sites agregadores, conteúdos de redes sociais e páginas de entretenimento em detrimento do jornalismo profissional. Relatou que, mesmo sem alterações em seu padrão de produção, teriam perdido visibilidade na plataforma.

255. A empresa manifestou a percepção de um efeito *lock-in*. Afirmou que a dependência dos serviços do Google seria inevitável para o alcance do público. O Grupo Sinos apontou que a plataforma reteria o usuário e subtrairia os cliques que serviriam de contrapartida ao custo de produção jornalística. Embora a monetização seja intermediada pela *Premium Ads* e não diretamente pelo ecossistema Google, o grupo teria reportado queda de faturamento devido à redução de audiência, com o encolhimento de **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

256. Por fim, o Grupo Sinos, que alegou manter contrato de licenciamento pelo programa *News Showcase* desde 2021, defendeu a urgência de modelos de remuneração pelo uso de conteúdo em ferramentas de IA para proteger a sustentabilidade de veículos locais e regionais.

2.3.2. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (“IDEC”)

257. O Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (“IDEC”), entidade civil de defesa do consumidor com atuação em diversas frentes, dentre elas, telecomunicações e direitos digitais, apresentou manifestação (SEI 1653684) em resposta ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). Em sua contribuição, defendeu que práticas do ecossistema Google poderiam configurar abuso de posição dominante e gerar efeitos anticompetitivos relevantes. O ente não apresentou dados específicos sobre a sua atuação, mas fez considerações sobre o contexto geral em que se insere a conduta investigada.

258. O instituto organizou os problemas concorrenciais apontados em eixos como: (i) desvio de tráfego por uso de *snippets* sem compensação; (ii) dependência estrutural dos *publishers*, com percentuais expressivos do tráfego em suas plataformas vindo de buscas, associada à lógica “*too big to boycott*”; (iii) concentração de receitas publicitárias e alavancagem do poder em buscas para fortalecer a posição em publicidade online; (iv) desincentivo à inovação; (v) ausência de controle granular e mudanças algorítmicas unilaterais que reduzem instrumentos de controle; e (vi) retenção de usuários no ecossistema Google com respostas diretas e reorganização de conteúdo, reduzindo a necessidade de acesso às fontes originais.

259. Segundo a organização, o jornalismo seria um bem de interesse público com características econômicas próprias. Com a digitalização, a monetização nessa esfera se daria por meio de assinaturas digitais, publicidade e monetização indireta via plataformas de terceiros. Nesses cenários, as plataformas digitais dominantes seriam *gateways* obrigatórios no fluxo informacional entre produtores de conteúdo e consumidores finais e teriam passado a exercer múltiplas funções econômicas (distribuição, hospedagem, agregação e curadoria algorítmica etc.) configurando arquitetura de mercado onde a intermediação teria se tornado um elemento estrutural incontornável. Com isso, poderiam ser estabelecidas relações verticais assimétricas, em que as plataformas se apropriariam do conteúdo jornalístico sem contrapartida econômica adequada aos *publishers*.

260. No Brasil, o IDEC alegou um cenário vulnerável. Ele afirmou que veículos independentes seriam estruturalmente dependentes da distribuição via plataformas digitais, com 30,7% dos seus *publishers* dependendo de ferramentas de busca para mais de 50% de seu tráfego orgânico (SEI 1653684, § 20). Eles se confrontariam com uma escolha economicamente inviável: aderir ao ecossistema das plataformas implicaria aceitar condições comerciais desfavoráveis e dependência crescente; não aderir resultaria em marginalização no mercado e dificuldades crescentes para atração de novos leitores. Essa configuração teria sido agravada por práticas de *zero rating* (em que não há consumo da franquia de dados do uso de internet em alguns aplicativos), que

consolidariam padrões de consumo privilegiando acesso via intermediários em detrimento de navegação direta aos websites jornalísticos.

261. Quanto às práticas específicas do ecossistema Google, alegaram que os *snippets* substituiriam parte do consumo, satisfazendo a consulta sem clique. Isso alteraria a dinâmica competitiva, com o Google passando a capturar a atenção e valor, afetando a receita. Em junho de 2019, a maioria das buscas teriam resultado em *zero-clicks*, em que se obtém as informações sem clicar em links, com o uso de IA agravando o cenário.

262. Sobre o *Accelerated Mobile Pages* (solução que melhora a velocidade de carregamento em dispositivos móveis), a entidade afirmou que a ferramenta teria contribuído para manter os usuários dentro do ecossistema da empresa, que o Google privilegiaria o conteúdo AMP e que condições de uso dariam à plataforma amplos direito de uso do conteúdo dos *publishers*. Associou também outros efeitos negativos ao uso desse artifício: dificuldades para estabelecer relacionamentos diretos com leitores, redução das taxas de conversão em assinaturas, limitações quanto a recursos interativos e de personalização, menos controle sobre dados de usuários e sobre receitas publicitárias; diluição do reconhecimento de marca.

263. O IDEC aponta que o Google Discover e o Google News ampliaram o papel da plataforma para funções típicas de agregadores de notícias, e não só de ferramentas de busca. Pontuou que haveria um uso intensivo de conteúdo visual dos *publishers* sem contrapartida financeira. Também destacou que os termos de participação no *News* confeririam direitos de uso amplos do conteúdo apropriado e que, mesmo que seu aceite fosse em tese opcional, haveria receio de efeitos negativos na página principal de busca.

264. Quanto ao AIO, o instituto argumentou que a introdução de IA generativa na plataforma pioraria o cenário de assimetria pelos seguintes motivos: (i) respostas geradas elevariam as *zero-click searches*, uma vez que o usuário receberia a síntese e não visitaria mais a fonte; (ii) a IA seria treinada com conteúdo jornalístico extraído sem autorização ou remuneração de veículos de notícias; (iii), seu uso configuraria uma barreira à entrada, uma vez que plataformas dominantes teriam insumos para investir no ramo; (iv) haveria riscos à qualidade e segurança informacional; (v) o design da plataforma estaria incentivando o engajamento no texto criado artificialmente; (vi) não haveria opções claras para desativar resumos de IA, sendo um design manipulativo; (vii) o AIO não aplicaria critérios editoriais, não distinguiria jornalismo verificado de material publicitário potencialmente enganoso.

265. Portanto, a tese concorrencial defendida foi a seguinte: com a posição dominante no mercado de busca, o Google poderia alavancar a posição para dominar o

mercado adjacente de IA e reter ainda mais tráfego e receita, aumentando barreiras à entrada e reduzindo contestabilidade. Além disso, a integração priorizaria o próprio serviço do Google sobre links diretos para os *publishers* concorrentes. Assim, o IDEC solicitou ao Cade que incorporasse na análise as transformações qualitativas no modelo de intermediação digital desde o advento da IA generativa, acompanhando tempestivamente as transformações estruturais decorrentes da inovação tecnológica.

266. Segundo o instituto, eventuais benefícios ao usuário advindos dessa prática não necessariamente superariam danos estruturais ao ecossistema. Alguns prejuízos estruturais aos consumidores finais decorrentes das práticas investigadas teriam sido identificados, assinalando que plataformas com concorrência limitada propagam danos em qualidade (desinformação, incentivo à produção de conteúdo sensacionalista e aprofundamento de desigualdades informacionais), escolha (formação de câmaras de eco, exclusão de veículos locais e obstáculos à participação democrática) e inovação (desintermediação via IA, controle assimétrico sobre dados), com impactos democráticos graves, como menor participação cívica e polarização, defendendo que tais dimensões seriam parâmetros concorrenciais essenciais em mercados informacionais.

267. A entidade também enquadrou as condutas analisadas sob três teorias de dano consagradas no direito antitruste: (i) a exploratória (pela dependência dos *publishers*); (ii) a exclusionária (pela imposição de barreiras técnicas e econômicas e de discriminação algorítmica); e (iii) de carona forçada (associada à IA generativa, que se apropriaria do material jornalístico de terceiros sem autorização). A partir disso, sintetizou os prejuízos como deterioração qualitativa, concentração de fontes, incentivo ao conteúdo extremo, desinformação e superficialização do consumo, o que seria suficiente para a continuidade da investigação (considerando também o contexto brasileiro, que, segundo o IDEC, seria de maior vulnerabilidade estrutural).

268. Por fim, solicitou que o Cade instaurasse Processo Administrativo e reconhecesse a configuração de abuso de posição dominante com as medidas sancionatórias cabíveis. Considerou a imposição de remédio de *opt-in* como configuração padrão para o uso de *snippets* e ferramentas de IA generativa, de forma que fossem ativados apenas mediante escolha expressa do usuário, preservando o direito de escolha e a autonomia dos consumidores.

2.3.3. Momentum – Journalism and Tech Task Force (“Momentum”)

269. A Momentum – Journalism and Tech Task Force (“Momentum”) submeteu contribuição (SEI 1655393, restrito 1655400) em resposta ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). A entidade destacou que o advento da AI generativa,

especialmente o produto AIO, teria reconfigurado os serviços de busca e alterado drasticamente o equilíbrio entre plataformas e empresas jornalísticas. Apontou três eixos centrais: (i) o enquadramento da discussão; (ii) os riscos relevantes a serem considerados e (iii) as possíveis medidas de mitigação.

270. Quanto ao enquadramento da discussão, foi apontado que o cenário inicialmente analisado pelo Cade já não é o mesmo. As preocupações sobre *snippets* na abertura do inquérito, em 2019, teriam passado para a análise de resumos produzidos por IA generativa que alimentariam novas funcionalidades de busca. Com a integração desses sistemas, os motores de busca teriam evoluído para "motores de resposta" ("*answer engines*"), que sintetizariam informações coletadas via *scraping* para oferecer respostas personalizadas e diretas aos usuários. Essa inovação teria potencial para reduzir a necessidade de cliques nos links originais, já que as respostas da IA ocupariam posição privilegiada no topo da página, e, por consequência, sobre o fluxo de atenção, dados e receitas publicitárias.

271. A Momentum enfatizou o papel dominante do Google no Brasil. Apresentou dado que, no país, 64% dos internautas com 16 anos ou mais utilizariam a plataforma para buscar notícias, índice superior aos de países como México e países da América Central (SEI 1655393, §26). Esse hábito obrigaria veículos jornalísticos a investirem em otimização dos mecanismos de busca SEO e criaria uma relação de dependência para a aquisição de tráfego. A introdução do AIO poderia ampliar o controle da plataforma sobre o fluxo de atenção e as receitas publicitárias. Por essa razão, alegou que autoridades de outras jurisdições têm adotado postura investigativas semelhantes à brasileira.

272. A entidade contribuiu com uma análise sobre os desdobramentos nas jurisdições da África do Sul, Indonésia e Reino Unido. De fato, na África do Sul, a Comissão de Concorrência recomendou, em relatório provisório de 2025, que o Google ajuste algoritmos para priorizar mídias locais e contribua com um fundo de compensação anual entre 300 e 500 milhões de rands (entre 90 e 150 milhões de reais)⁵ para mitigar a erosão do jornalismo local.

273. Por outro lado, na Indonésia, a introdução do AIO teria resultado em uma queda de 37% no tráfego da KG Media, um dos principais grupos de mídia no país. Já no Reino Unido, a autoridade concorrencial ("*CMA*") designou o Google como detentor de Posição de Mercado Estratégica ("*Strategic Market Status*" ou "*SMS*") e classificou o AIO como elemento que poderia aprofundar seu poder de mercado. Estudos britânicos, por exemplo, teriam indicado que um site ranqueado em primeiro lugar poderia perder

⁵ Cotação do dia 13 de abril de 2026.

cerca de 79% de seu tráfego caso os resultados fossem exibidos abaixo de um resumo de IA.

274. Sobre os riscos relevantes a serem considerados, a Momentum apontou que a transição para "motores de resposta" imporia riscos significativos à sustentabilidade das organizações jornalísticas. Argumentou que, antes de tudo, isso comportaria na perda de tráfego dos veículos jornalísticos. Com efeito, o acesso direto aos resumos sintéticos substituiria a visita ao material original, elevando as *zero-click search* e dificultando a conquista de assinantes e negociações publicitárias. A arquitetura do AIO permitiria o efeito de *cream skimming*, em que a plataforma captura as informações mais valiosas e deixa aos veículos apenas resíduos informativos. Esse processo agravaria o desequilíbrio histórico na redistribuição de valor entre empresas de tecnologia e produtores de conteúdo.

275. Além disso, a Momentum apresentou dúvidas sobre a desindexação de resultados de busca após *opt-out* de ferramentas de IA. Alegou haver uma falta de clareza sobre se a recusa em alimentar resumos de IA impactaria a visibilidade nos resultados orgânicos de busca. A Momentum reiterou que os produtores estariam enfrentando um dilema entre aceitar a utilização de seu conteúdo ou arriscar comprometer sua audiência. Essa insegurança criaria um efeito *lock-in* e compeliaria os jornais a aceitarem condições prejudiciais para manterem sua presença digital.

276. Também sustentou a existência de um o aumento de poder do Google sobre o mercado de publicidade digital. Ao supostamente reter o usuário por mais tempo em seu ambiente, a plataforma ampliaria a coleta de dados pessoais para direcionamento publicitário e fortaleceria seu poder de atração sobre anunciantes. Esse ciclo de retroalimentação reforçaria o domínio do buscador e ampliaria vantagens competitivas em relação aos editores.

277. Questões sobre a exploração indevida de propriedade intelectual e danos ao acesso à informação de usuários de internet foram igualmente levantados. Primeiro, porque o conteúdo jornalístico protegido por direitos autorais seria utilizado tanto no treinamento de modelos de linguagem quanto na geração de resumos via *scraping*. Segundo, devido à geração de informações superficiais, menos diversificadas e sem o devido contexto original ao consumidor.

278. Por fim, a Momentum sugeriu medidas de mitigação a serem consideradas. Primeiramente, propôs salvaguardas para a aplicação de IA generativa sobre conteúdo jornalístico. Em seguida, recomendou cautela em temas de alta relevância pública, como assuntos cívicos, históricos, científicos ou em períodos eleitorais, exigindo padrões reforçados de acurácia e verificação para preservar a integridade informacional.

279. Por fim, entendeu que a separação técnica entre o *scraping* para indexação de resultados e o uso para treinamento de modelos de IA deveria ser assegurado. Isso permitiria que editores optassem por ser indexados organicamente sem obrigatoriamente alimentar produtos generativos.

280. Também foi apontada a necessidade de mais transparência por parte da plataforma. A Momentum informou que a transparência sobre publicidade e conteúdo nos resumos de IA é essencial. Requereu uma identificação visual clara de conteúdos publicitários com rótulos como "patrocinado" ou "ad" para evitar a confusão do usuário e prevenir estratégias de auto preferência (*self-preferencing*) por parte do buscador. Além disso, alegou que buscadores deveriam divulgar seus critérios gerais de seleção de fontes e rotular claramente respostas geradas por IA. Assim, links funcionais e visíveis seriam fornecidos para as fontes originais e indicariam as datas de publicação para evitar confusão entre dados novos e antigos.

281. Outro ponto levantado foi a medição e auditoria de impacto no tráfego. Segundo a Momentum, as plataformas deveriam disponibilizar indicadores agregados e históricos sobre taxas de cliques. Deveriam também distinguir o tráfego de resultados orgânicos daqueles provenientes de resumos de IA, para que autoridades e pesquisadores pudessem dimensionar os impactos reais no setor.

282. Finalmente, se posicionou favorável aos mecanismos de remuneração ou compensação. Avaliou modelos de compensação financeira, inspirados em experiências como a partilha de receita publicitária, a constituição de fundos setoriais (como o proposto na África do Sul) ou modelos de barganha coletiva adotados no Canadá e Austrália. Tais medidas deveriam corrigir assimetrias de poder econômico e considerar também a utilização de conteúdos jornalísticos para o treinamento de modelos de IA.

283. Diante do exposto, a Momentum recomendou o não acolhimento de pleitos que subestimem os efeitos concorrenciais da IA e sugeriu a adoção de medidas de mitigação proporcionais para preservar a pluralidade informacional e a sustentabilidade do jornalismo de interesse público.

2.3.4. Open Markets Institute’s Center for Journalism & Liberty (“CJL”)

284. O *Center for Journalism & Liberty* (“CJL”), do *Open Markets Institute*, apresentou contribuição voluntária (SEI 1658137) ao Inquérito Administrativo, conforme o Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). O CJL é uma organização sediada em Washington, D.C., dedicada a promover o uso da política antitruste para fomentar valores sociais como democracia, equidade, inovação, sustentabilidade e paz. Uma

parte de seus projetos se dedica a garantir que a indústria de mídia seja adequada às necessidades democráticas. Por isso, buscam combater a concentração de mercado e os danos causados por grandes plataformas digitais na economia do jornalismo independente.

285. Nesse sentido, o CJL forneceu subsídios técnicos sobre o possível abuso de posição dominante do Google nos mercados de busca e notícias, bem como visou demonstrar que a concentração de mercado e o papel desempenhado pelas grandes plataformas digitais teriam destruído os fundamentos econômicos necessários para que a imprensa cumprisse sua missão democrática.

286. Ao discorrer sobre a relação entre o Google, busca, publicidade e produtos de IA, o CJL sustentou a interdependência dos serviços oferecidos pela empresa, especialmente a de busca geral e de publicidade em buscas. Afirmou que a dominância no motor de busca atrairia um grande volume de empresas que dependem de anúncios para alcançar clientes.

287. Além disso, defendeu que o Google praticou *self-preferencing* para impulsionar suas posições em ambos os mercados e que o setor de *Ad Tech* da empresa dependeu integralmente do sucesso em buscas para se estabelecer.

288. Nessa mesma linha, apresentou jurisprudência internacional sobre o tema. Apontou que tribunais federais nos Estados Unidos já teriam decidido que o Google deteria monopólios ilegais, ao passo que a Comissão Europeia aplicou multa de aproximadamente 3 bilhões de euros por práticas abusivas em tecnologia publicitária. Na África do Sul, um inquérito também concluiu que as práticas da plataforma distorceram a concorrência no mercado de mídia e alertou para novos prejuízos com o advento da IA generativa.

289. Ainda sobre a IA, o instituto comunicou que o Google teria posicionado seus serviços de busca como o principal portal comercial para tais ferramentas, integrando o modelo de linguagem Gemini para gerar resumos no AIO. Relatou que essa funcionalidade teria sido implementada no Brasil em agosto de 2024 sem oferecer a usuários ou editores opção de recusa. O CJL alegou que o AIO teria reduzido as taxas de cliques que geram receita para os editores e permitido ao Google vender anúncios altamente segmentados sobre resumos que obscurecem o acesso à rede aberta.

290. Ao analisar as áreas potenciais para foco do Inquérito Administrativo, a instituição abordou inicialmente os possíveis danos à qualidade do ecossistema de informação. Comunicou que o comportamento do Google teria enfraquecido a escolha do consumidor e a capacidade de acessar informações confiáveis. De fato, ele teria

preferido a priorização de resultados patrocinados em detrimento de informações seguras. Além disso, acusou a empresa de integrar produtos de IA ainda propensos a erros e capazes de deturpar conteúdos jornalísticos independentemente do idioma. Em suma, sustentou que o Google deve ser responsabilizado por degradar a confiança e promover a entrega de dados não verificados ou perigosos aos consumidores.

291. Concernente aos possíveis danos ao mercado de mídia de notícias pela dominância do Google em buscas, o CJL recomendou que o Cade avaliasse os termos e condições para uso de conteúdo jornalístico. Enfatizou que isso deveria ser feito especialmente em relação à obtenção de dados para produtos de IA, inclusive do YouTube, e às condições de compensação financeira.

292. Sugeriu que o Conselho considerasse como o Google explorou sua posição para compelir editores a aceitarem o padrão *Accelerated Mobile Pages* (“AMP”), sob risco de serem rebaixados nos resultados de busca. Informou que, com o AIO, os editores não possuiriam métodos suficientes para recusar o serviço sem serem removidos do índice de busca, o que inviabilizaria seus negócios. Apontou que documentos internos do Google nos Estados Unidos indicariam que a empresa estava ciente de que poderia solicitar consentimento, mas optou por atualizar silenciosamente seus termos para tornar a participação obrigatória por padrão.

293. Adicionalmente, a instituição sugeriu que as operações do Google fossem abordadas como um ecossistema e não como mercados singulares. Sustentou que o ecossistema foi desenhado para que cada componente, como computação em nuvem, lojas de aplicativos, *smartphones*, e-mail e *streaming* de vídeo, fortificassem a dominância nos demais mercados. Afirmou que todos os produtos coletariam dados de usuários que alimentariam outros serviços para criar recomendações direcionadas, sendo o motor de busca a fonte primária desse poder desproporcional.

294. Por fim, argumentou que o embate entre o AIO e os editores de notícias seria um caso de abuso de posição dominante. O CJL declarou que o ambiente de “clique zero” pretendido pelo Google só seria possível devido ao seu controle infraestrutural sobre a viabilidade dos modelos de negócios jornalísticos.

295. A organização recomendou ao Cade a análise de casos internacionais recentes que responsabilizaram o Google. Em primeiro lugar, citou a ação da União Europeia, que em abril de 2025, abriu investigação para determinar se o AIO contravém o *Digital Markets Act* (“DMA”), a Diretiva de Direitos Autorais e o *European Media Freedom Act* (“EMFA”). Em segundo lugar, mencionou o caso de junho de 2025, no qual a Comissão Europeia e o CMA receberam queixas de editores independentes com foco na

impossibilidade de desligar a ferramenta ou realizar o *opt-out* sem afetar a visibilidade na busca.

296. Em terceiro lugar, relatou o processo judicial movido pela *Penske Media Corporation* em setembro de 2025. Nele, o Google foi acusado de coagir o fornecimento de conteúdo para o AIO e de se enriquecer injustamente ao evitar acordos de licenciamento. Por fim, destacou a ação da CMA entre 2025 e 2027, que designou o Google com *status* de mercado estratégico e planejou intervenções focadas em como o AIO teria prejudicado a sustentabilidade dos editores e a manutenção da rede aberta.

2.3.5. Associação Artigo 19 Brasil (“Artigo 19”)

297. A organização Artigo 19 Brasil e América do Sul (“Artigo 19”) apresentou manifestação técnica (SEI 1658332, restrito 1658336) em resposta ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). A Artigo 19 é uma organização não governamental de direitos humanos, fundada em Londres em 1987, e que atua na defesa da liberdade de expressão e do acesso à informação no mundo todo, com presença no Brasil há mais de 15 (quinze) anos.

298. Ao tratar da legitimidade e atuação institucional da Artigo 19, a organização declarou sua experiência na formulação de marcos regulatórios como o Marco Civil da Internet e a LGPD. Informou que tem integrado debates sobre regulação econômica de mercados digitais junto a órgãos como o Supremo Tribunal Federal e o Cade. Sustentou que a abertura de prazo para contribuições de terceiros reconheceu que o pluralismo informacional transcende interesses econômicos imediatos e alcança dimensões estruturais da democracia.

299. Ao descrever o contexto e as transformações no ecossistema informacional, a instituição alegou que a consolidação das plataformas digitais como intermediárias teria fragilizado os modelos tradicionais de financiamento. Também fez considerações sobre o papel do jornalismo como bem público e suas falhas de mercado. Afirmou que estas últimas ocorreriam especialmente nas modalidades de jornalismo investigativo, local e independente.

300. Defendeu que apesar de serem modalidades de interesse público e que geram externalidades positivas para toda a sociedade, os produtores dessas categorias capturariam uma fração cada vez menor desse valor. Assim, a Artigo 19 relatou que a evolução digital teria excluído sistematicamente as três principais fontes do jornalismo (os classificados, a publicidade *display* e assinaturas impressas) e teria culminado na atual consolidação do poder de plataformas como Google e Meta, que concentrariam receitas publicitárias e determinariam quais vozes alcançariam as audiências.

301. Ao analisar o ecossistema Google e a interação com o jornalismo, a Artigo 19 sustentou que as plataformas teriam deteriorado as condições econômicas especialmente em três níveis da cadeia produtiva: (i) produção, já que a falta de receita publicitária impactaria diretamente a quantidade e qualidade do conteúdo produzido; (ii) distribuição, porque as plataformas controlariam de forma opaca os algoritmos que dão acesso ao conteúdo; (iii) consumo, tendo em vista que as plataformas manteriam os consumidores em seus ecossistemas e capturariam seus dados.

302. Mencionou iniciativas internacionais na Austrália, Reino Unido e Canadá que culminaram em legislações específicas para lidar com o impacto das plataformas no jornalismo. Quanto à análise do caso no Brasil, ressaltou a necessidade de superação das análises tradicionais para considerar o controle de camadas integradas e da vantagem competitiva sistêmica ao Google (“poder de ecossistema”).

303. Sustentou que a dinâmica competitiva entre veículos e plataformas seria marcada por complementaridade vertical e competição horizontal. Afirmou que, no elo vertical, a complementariedade não seria harmoniosa, especialmente devido à apropriação indevida de conteúdo. Já sobre o prisma horizontal, a publicidade programática teria favorecido as plataformas pela capacidade de segmentação de dados comportamentais. Relatou que, de acordo com a CMA, intermediários capturariam pelo menos 35% do gasto dos anunciantes destinado a provedores de conteúdo, o que denominou como uma “*ad tech tax*”.

304. Ao abordar as atuações do Google em notícias, a instituição afirmou que ferramentas como o AIO e o Modo IA teriam aprofundado a apropriação de valor feita pelo Google. Elas teriam convertido o conteúdo jornalístico em insumo cognitivo para sistemas de IA e substituído o acesso direto aos veículos. Sustentou que as notas técnicas da SG teriam adotado uma leitura reducionista ao limitarem o mercado à aba “Notícias” e ignorarem a lógica de ecossistema, o que teria omitido o problema da redistribuição assimétrica de valor.

305. A organização também defendeu a proteção da diversidade e qualidade da informação como objetivo concorrencial e recomendou que a análise antitruste incorporasse efeitos não relacionados ao preço. Sustentou que o jornalismo é um bem público que exige a consideração do bem-estar do cidadão, o que vai além do consumidor tradicional. A Artigo 19 também mencionou casos em que o Cade já teria reconhecido esses fatores como vetores de competição e variáveis competitivas.

306. No que concerne os efeitos sobre o ecossistema informacional, a Artigo 19 também alertou para o possível impacto desproporcional em empresas menores, bem

como no efeito *lock-in*. Afirmou que a dependência estrutural obrigaria a aceitar termos unilaterais para não se tornar invisível. Relatou também que, com a IA generativa, o Google obteve acesso gratuito a conteúdos para treinamento enquanto concorrentes precisariam negociar licenciamento. Por fim, sustentou que as práticas se enquadrariam em abuso exploratório, carona forçada e efeitos exclusionários.

307. Ao concluir sua manifestação, a Artigo 19 sugeriu a conversão do inquérito em processo administrativo sancionador e a realização de audiência pública. Afirmou que eventuais remédios poderiam incluir separações estruturais entre negócios de conteúdo e publicidade, assim como exigência de transparência algorítmica entre outros. Também anexou uma análise técnica que reforçou principalmente a opacidade do Google Discover e do *News Showcase* e sintetizou os principais pontos concorrenciais identificados nas práticas do Google no setor jornalístico.

2.3.6. Repórteres Sem Fronteiras (“RSF”)

308. A Repórteres Sem Fronteiras (RSF) apresentou contribuição voluntária (SEI 1658518) em resposta ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). A RSF é uma organização internacional não governamental, sem fins lucrativos, que detém *status* de consultora junto à ONU e à UNESCO. A organização atua globalmente na defesa da liberdade, do pluralismo e da independência do jornalismo. A instituição relatou que a investigação em curso é fundamental para enfrentar as falhas de mercado e os alegados abusos de posição dominante que ameaçariam a viabilidade econômica do jornalismo profissional e a própria higidez do ecossistema informacional.

309. A RSF iniciou sua manifestação com uma análise da importância do caso para o futuro do jornalismo e da democracia. Observou que a relação da plataforma com os veículos reforçaria o poder dos conglomerados e, por consequência, dos desígnios de quem os controlam. Além disso, aportou casos similares ocorridos na França, Austrália, África do Sul e União Europeia.

310. Ao tratar do ecossistema Google, a RSF sustentou que o Google exerce um papel de *gatekeeper* e atua em diversos mercados. Assim, apontou que a dominância da empresa não se limitaria ao mercado relevante de serviço de busca online, mas também pelo de publicidade online, entre outros. Por isso, defendeu que a conduta pode ser enquadrada tanto na teoria do dano de (i) abuso exploratório quanto de (ii) abuso exclusionário. A entidade argumentou que a posição do Google criaria uma dependência estrutural e permitiria a imposição de termos unilaterais aos produtores de conteúdo. Declarou que isso impactaria a pluralidade da mídia e afetaria a democracia.

311. Ao analisar os potenciais riscos e impactos da IA generativa e do AIO, a organização comunicou que a transição para "motores de resposta" representaria uma mudança paradigmática. Ao deixar de atuar apenas na indexação de links, a plataforma exerceria também um papel de curadoria editorial e agravaria os danos ao setor jornalístico. A RSF apontou estudos que buscaram demonstrar que o fornecimento de respostas diretas na página de resultados desestimularia o clique no link original e consolidaria as *zero-click searches*.

312. Por fim, a RSF sugeriu ao Cade o desenvolvimento de mecanismos de remuneração pela utilização do conteúdo jornalístico. Afirmou que seria preciso garantir que os acordos de licenciamento seguissem critérios justos, razoáveis e não discriminatórios (*"FRAND"*). Sugeriu, por fim, que o Cade considerasse a aplicação de medidas estruturais ou comportamentais que visassem restaurar a competitividade e assegurar que a inovação tecnológica não ocorresse às custas dos *publishers*.

2.3.7. Sleeping Giants Brasil ("SGBR")

313. O *Sleeping Giants Brasil ("SGBR")* apresentou contribuição (SEI 1658737) ao Inquérito Administrativo. O SGBR é uma organização da sociedade civil dedicada ao combate à desinformação e à monetização de conteúdos nocivos. A instituição relatou que a investigação deveria considerar as profundas transformações no mercado de notícias potencialmente decorrentes da integração de ferramentas de IA generativa à infraestrutura de busca e publicidade do Google.

314. Acerca da interação entre Google Search, Android e infraestrutura de dados como fator de reforço da posição dominante, a entidade asseverou que o buscador detinha cerca de 80% de participação de mercado em nível global. No Brasil, apontou que a participação do Google teria se mantido frequentemente acima de 95% no mercado de plataformas e acima de 97% no segmento de *mobile*. A organização citou um estudo em que se alegou que 100% dos usuários de internet brasileiros utilizariam o telefone celular para conexão, e 60% acessariam a rede exclusivamente pelo celular.

315. Além disso, foi alegado que aproximadamente 80% dos aparelhos ativos no país operariam com o sistema Android. Portanto, a entidade argumentou que a dominância do Android intensificaria o poder do Google no mercado de busca, pois o sistema distribuiria serviços proprietários pré-instalados. Essa arquitetura integrada de coleta e processamento de metadados geraria valor para a segmentação publicitária e consolidaria o poder da empresa.

316. A SGBR também teceu considerações sobre a publicidade digital. A organização procurou esclarecer que a atividade se estruturaria em quatro categorias principais. A

primeira categoria, a publicidade em buscas, operaria com sinais explícitos de intenção e consistiria no maior segmento em termos de valor. A segunda, a publicidade em redes sociais, concentraria perfis em *walled gardens* em cada uma das plataformas. A terceira, a publicidade *display*, abrangeria anúncios em websites fora do ambiente de busca e utilizaria sistemas automatizados de intermediação. A quarta e última categoria, de classificados digitais, envolveria plataformas temáticas especializadas com baixa dependência de dados comportamentais.

317. Sobre a publicidade programática, a entidade afirmou que este modelo teria se tornado o principal motor de receita para financiar a produção de conteúdo digital. O sistema opera por meio de leilões instantâneos, conhecidos como *real-time bidding* ("RTB"). Os leilões dependem da interação entre servidores de anúncios, plataformas do lado da oferta ("SSPs"), plataformas do lado da demanda ("DSPs") e bolsas de anúncios ("*ad exchanges*").

318. Contudo, a entidade apontou que o Google controlaria os principais componentes dessa cadeia. De acordo com a decisão do caso *United States v. Google LLC* (2025), trazido pela SGBR, o Google deteria mais de 90% de participação nas SSPs, cerca de 50% nas *Ad Exchanges* e aproximadamente 80% nas plataformas DSP. A organização concluiu que essa verticalização conferiria vantagens cumulativas e criaria condições desiguais de rivalidade.

319. A respeito da publicidade em buscas, a entidade indicou que a arquitetura deste segmento operaria com uma lógica diametralmente oposta à do *display*, tendo em vista que a compra ocorre em leilões proprietários que seriam administrados pelo próprio Google Ads, mas sem o uso de RTB aberto. A organização descreveu que a página de resultados, funcionaria simultaneamente como ferramenta de navegação e ambiente de monetização.

320. A entidade caracterizou o modelo como um ciclo cumulativo de reforço econômico. O conteúdo jornalístico de terceiros aumentaria a atratividade do SERP, o que elevaria a exposição a anúncios e incrementaria a receita da plataforma. A organização argumentou que essa integração entre busca, dados e publicidade produziria barreiras à entrada e operaria como instrumento de manutenção ilegal de monopólio.

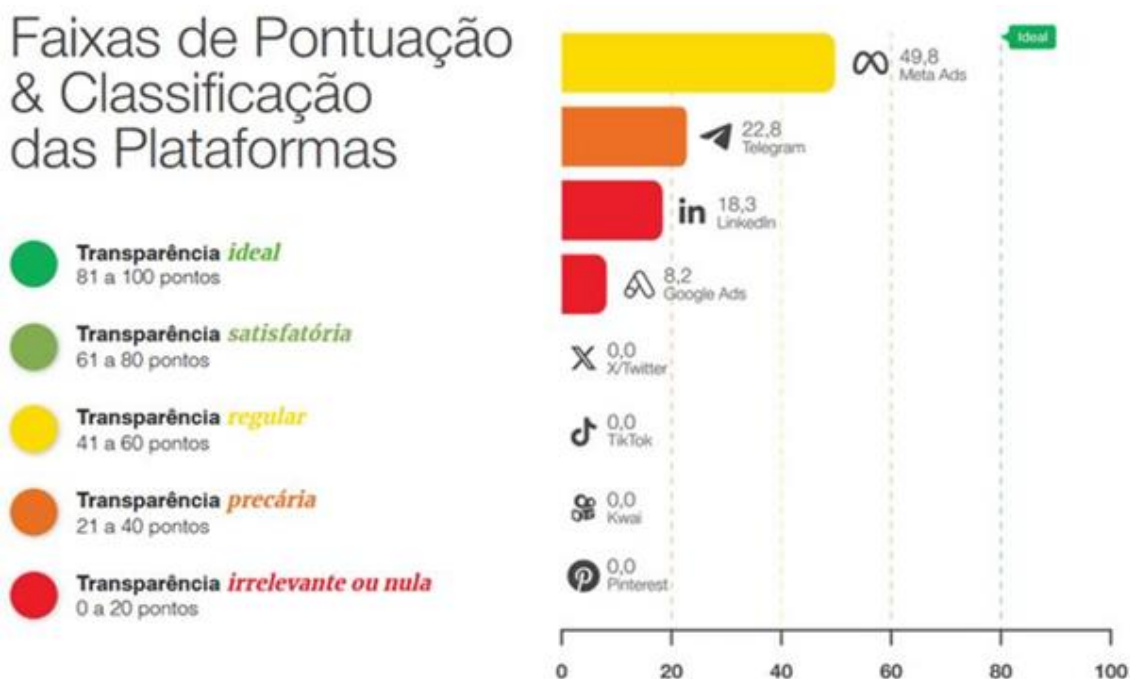
321. Por isso, a SGBR criticou a interpretação da SG/Cade durante a instrução. A entidade argumentou que a SG/Cade teria adotado uma visão excessivamente limitada ao condicionar a investigação à demonstração de desvio mensurável de tráfego. A organização sustentou que o abuso de poder de mercado ocorria também pelo controle da intermediação e pela arquitetura de apresentação de conteúdo. A entidade também

discordou da postura da SG/Cade ao reconhecer que os dados disponíveis seriam insuficientes para determinar o impacto dos *snippets*. A organização ressaltou que a instrução teria falhado ao não examinar o impacto do controle da empresa sobre a remuneração dos produtores de conteúdo jornalístico.

322. A opacidade do sistema de publicidade programática foi apontada como elemento possivelmente agravante do poder de mercado do Google no ecossistema de notícias. A entidade alegou que a publicidade digital constituiria o núcleo econômico do ecossistema Google. Citou que a Alphabet Inc. alcançou US\$ 64,6 bilhões em receitas publicitárias no segundo trimestre de 2024, e que 77,8% de toda a receita global da empresa seria oriunda diretamente da veiculação de anúncios em sua plataforma. A organização asseverou que essa opacidade impediria a auditabilidade do sistema, aprofundaria as assimetrias de informação e protegeria a posição dominante da empresa.

323. Nesse contexto, a entidade alegou que a falta de transparência seria uma das principais características da plataforma. Para isso, utilizou como base o Índice de Transparência de Publicidade (“ITP”) elaborado pelo NetLab/UFRJ. Como ilustrado na **Figura 12**, abaixo, o estudo classificou o desempenho do Google como "irrelevante", com pontuação de 8,2 pontos em um total de 100:

Figura 12 – Desempenho das plataformas no índice de transparência da publicidade



Fonte: SGBR (SEI 1658737).

324. No que tange ao papel do AIO, a SGBR argumentou que a nova ferramenta utilizaria grandes modelos de linguagem para responder diretamente no topo da página. Essa funcionalidade sintetizaria conteúdos e substituiria o acesso direto aos veículos de comunicação originais. A organização mencionou que a *Penske Media* teria registrado reduções superiores a um terço na receita de busca ao longo de 2024, uma vez que cerca de 20% das pesquisas já teriam passado a exibir o AIO.

325. A entidade afirmou, ainda, que essa ferramenta reproduziria a opacidade da publicidade programática e reforçaria os mecanismos de *path dependency* e *lock-in*. A organização concluiu que o sistema intensificaria a assimetria informacional e reduziria a sustentabilidade econômica do jornalismo.

326. Por fim, reconheceu o avanço promovido pelo Despacho Decisório nº 38/2025, que ampliou a instrução e permitiu a contribuição da sociedade civil. A organização encerrou reforçando seu argumento que as práticas sob investigação formariam um conjunto sistêmico que afetaria a concorrência e a pluralidade informacional. A entidade defendeu a conversão do Inquérito Administrativo em Processo Administrativo para garantir uma análise aprofundada das alegadas condutas excludentes decorrentes da combinação entre busca, dados, publicidade e IA generativa.

2.3.8. Foxglove

327. A Foxglove, em conjunto com Artigo 19; IDEC e CTS – FGV Rio, enviou manifestação (SEI 1658751) em atenção ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). As entidades também apresentaram um estudo independente (SEI 1658752) conduzido pela empresa Authoritas. O estudo buscou avaliar a penetração do AIO na pesquisa do Google. A contribuição apontou que essas ferramentas exerceriam um impacto significativo na visibilidade do conteúdo jornalístico no Brasil.

328. As entidades informaram que jurisdições como a União Europeia, o Reino Unido, a Itália e os Estados Unidos investigam o tema. Eles destacaram que a CMA designou o serviço de pesquisa geral do Google com o *status* de mercado estratégico ("*Strategic Market Status*"). Segundo a entidade, a autoridade britânica teria adicionado explicitamente os AIO ao seu escopo de preocupação. Portanto, as organizações sugeriram que o Cade iniciasse uma nova investigação caso considerasse a questão fora do escopo do inquérito atual.

329. Ao alegar a prejudicialidade da IA do Google e sua possível constituição como abuso de posição dominante, as organizações apontaram o fenômeno do clique zero. A manifestação procurou explicar que o Google manteria um acordo implícito com as

editoras, que permitiria o acesso a todos os materiais dos sites em troca de indexação na página de resultados para visibilidade. As entidades ressaltaram que o Google teria rompido esse acordo ao treinar sua IA com dados extraídos sem permissão ou compensação.

330. Assim, defendeu-se que essa conduta estaria causando perda de visitantes e de receita de publicidade aos *publishers*, assim como a possibilidade de descoberta por novos assinantes, e tirando a contrapartida para a utilização do seu conteúdo. A manifestação também informou que o Google teria removido as editoras por completo dos SERP caso elas optassem por desautorizar o *scraping*. Essa remoção representaria, nos termos da manifestação, uma “sentença de morte” para esses negócios, pois o Google deteria 90% do mercado de pesquisas.

331. Alegaram ainda que o Google concorreria diretamente com as editoras pela venda de espaço publicitário e que ele favoreceria os próprios produtos com a inserção do AIO no topo da página do SERP. As organizações classificaram essa ação como um claro abuso de posição dominante monopolista. Defenderam a necessidade de proteção efetiva do ecossistema de notícias com opções justas de recusa de rastreamento e compensação financeira.

332. Em relação às evidências que apoiam o impacto do AIO no tráfego dos editores, a contribuição incluiu uma explicação da metodologia utilizada pela Autoritas. Na metodologia, os autores detalharam como o estudo da Autoritas procedeu para mensurar a gravidade da perda de visitantes aos *publishers* brasileiros. A análise compilou um conjunto de 5.000 (cinco mil) palavras-chave que consumidores utilizariam frequentemente no motor do Google. A pesquisa tentou analisar as páginas de resultados para avaliar o aparecimento, o tamanho e as fontes dos AIO.

333. Os pesquisadores, então, procuraram utilizar métodos padrões do setor de otimização de mecanismos de busca e visaram assim estimar o impacto das ferramentas no tráfego dos sites. A petição ressaltou que o Google teria recusado o compartilhamento de dados detalhados para o cálculo do impacto e a ausência de dados os teria obrigado a adoção de uma estimativa conservadora. O estudo concluiu que haveria uma redução clara no tráfego, embora o impacto real fosse possivelmente maior.

334. Ainda nas descobertas, as organizações informaram que os recursos de IA seriam acionados com a utilização de 35,3% das palavras-chave. O relatório da Autoritas apontou igualmente uma variação considerável por categoria. A seção de Esportes, por exemplo, teria contemplado apenas 5% de presença da ferramenta. Por outro lado, na área de Mídia e Tecnologia, o patamar de aparição do AIO seria de 70,6%.

335. Também foi colocado que blocos de texto gerados pelo AIO ocupariam uma média de 546 pixels em telas desktop. O espaço equivaleria a pouco mais da metade do espaço vertical em uma tela típica de *desktop*. A pesquisa detalhou variações nesse distanciamento, com o impacto máximo de 708 pixels na categoria de Saúde. Em outras palavras, a contribuição indicou que, ao empurrar para baixo os links, o resultado orgânico de primeiro lugar passaria de uma taxa de cliques de 21,4% para uma taxa de 8,93% quando o AIO aparece.

336. Dessa forma, o estudo estimou que as editoras perderiam cerca de 58.3% dos visitantes por pesquisa com a presença do AIO. Esse cenário provocaria uma queda mínima de 20,6% no tráfego total das editoras após a contabilização da penetração geral. As entidades classificaram o número como devastador para editores sustentados por anúncios. Além disso, o estudo buscou demonstrar a falta de correspondência entre os resultados orgânicos e as fontes de AIO.

337. O relatório procurou demonstrar que 86,7% das páginas exibidas nas respostas de IA não correspondem aos dez principais links orgânicos. Os pesquisadores também apontaram que o YouTube dominaria as citações, com presença majoritária em dezoito das vinte categorias analisadas. A plataforma obteria aproximadamente 14,4% de todas as menções gerativas.

338. A manifestação contestou a alegação de que o Google não exibiria AIOs para tópicos de notícias factuais e urgentes. A pesquisa teria evidenciado o aparecimento do recurso na categoria 'Notícias Específicas Atuais' com uma penetração de 35,3%. Outras seções informativas também teriam sofrido impacto, como as notícias antigas com 28,3%, as genéricas com 25,0% e as locais ou regionais com 32,9%.

339. As organizações ressaltaram, ademais, a seguinte citação literal da Authoritas, qual seja: "*Having conducted over 50 public and private studies of Google's SGE (Search Generative Experience (Beta Version and predecessor to AIOs) and AI Overviews) this is what was expected. Once a news story has been on the web for a very short period of time, it seems very likely that it is a candidate to be summarised by an AIO.*" Nesse sentido, destacaram que o Google estaria ameaçando a integridade do ecossistema de informações, já que os AIO contêm erros notórios e substituem o jornalismo real no cotidiano dos consumidores.

340. No que se refere aos impactos para os ambientes de informação, democracias e o Estado de Direito, a manifestação declarou que as consequências ultrapassariam a dinâmica da concorrência no mercado. Ressaltou que as ações do Google desviariam

tráfego e receita dos veículos de notícias e ameaçariam o jornalismo independente ao reduzirem a capacidade de produção de reportagens de alta qualidade.

341. As organizações explicaram que as editoras não conseguiriam absorver uma redução média de 20,6% no tráfego sem impactos financeiros graves. Os cortes financeiros causariam o esvaziamento das redações. Já a diminuição do número de jornalistas afetaria a diversidade de informações e o enfraquecimento das investigações limitaria a exposição a pontos de vista alternativos nas sociedades polarizadas.

342. As entidades apontaram um impacto especialmente profundo no jornalismo local, regional e de interesse especial. As grandes editoras conseguiriam firmar acordos de compensação com o Google, mas os pequenos veículos não possuiriam as mesmas oportunidades. A manifestação enfatizou a importância do jornalismo independente que promove a transparência e a responsabilização nas sociedades democráticas.

343. Portanto, concluíram que as ferramentas de IA reduziriam o acesso dos cidadãos a fontes confiáveis e corroeriam o ambiente informacional. A manifestação instou, então, o Cade a incorporar as descobertas na investigação em andamento e defenderam que os produtos de IA representam um risco existencial grave para a democracia.

2.3.9. Centro de Tecnologia e Sociedade da Fundação Getulio Vargas (“CTS”)

344. O Centro de Tecnologia e Sociedade (“CTS”) da Fundação Getulio Vargas (“FGV”) apresentou contribuição (SEI 1658686) ao Inquérito Administrativo, em atenção ao Despacho Decisório nº 38/2025 (SEI 1612370). Informou que sua missão institucional consiste em estudar as implicações jurídicas, sociais e culturais do avanço das tecnologias da informação e comunicação. A entidade também declarou que um *program grant* da *Open Society Foundation* viabilizou a elaboração de sua contribuição ao inquérito.

345. Primeiramente, o CTS apresentou um histórico do caso e uma análise da disputa entre veículos de notícias e o Google em outras jurisdições. A entidade destacou que a Autoridade da Concorrência na França multou o Google em 250 milhões de euros em março de 2024 por descumprimento de compromissos anteriores assumidos nos setores de imprensa, comunicação online e publicidade digital. Além disso, citou a representação em curso no âmbito da CMA, bem como o *News Media Bargaining Code* da Austrália e o *Online News Act* do Canadá.

346. No que tange a materialidade da conduta, o CTS apontou que o *scraping* seria uma extração massiva, não remunerada e compulsória do conteúdo jornalístico. A entidade procurou explicar que a conduta abarcaria as etapas de *crawling* e *indexing*, nas quais o Google extrai informações jornalísticas como insumo para etapas

subsequentes como os *snippets*. A organização argumentou que os *snippets* substituiriam o conteúdo original e desviariam o tráfego orgânico e a receita dos portais de notícias para a plataforma. A instituição acrescentou que o AIO intensificaria essa dinâmica, já que frequentemente satisfaria a demanda do usuário e desincentivaria o acesso aos *publishers*.

347. A entidade alegou que as práticas investigadas não poderiam ser dissociadas dos seus aspectos autorais na esfera cível. A respeito das dimensões concorrenciais das violações de direitos autorais, a instituição afirmou que a apropriação sistêmica de conteúdo protegido operaria como um mecanismo de reforço do poder econômico monopolista do Google. A entidade também citou a Constituição Federal e o Código Civil brasileiro sobre a proteção dos direitos autorais, mencionando igualmente casos do Superior Tribunal de Justiça para sustentar que o uso não autorizado de conteúdo em ambientes digitais configura exploração autônoma e concorrência desleal, elemento que seria exemplificado pela ação ajuizada pela Folha contra a OpenAI em 2025 por apropriação de conteúdo e violações similares.

348. Ainda na materialidade da conduta, sobre a insuficiência das alternativas do próprio Google, a entidade defendeu que ferramentas como o Discover e o *Showcase* não mitigariam os danos e assimetrias estruturais presentes no ecossistema. A organização explicou que o Google Discover funcionaria com opacidade algorítmica e favoreceria de maneira sistemática um subconjunto restrito de veículos, asseverando que o *Google Showcase*, por sua vez, apresentaria total falta de transparência nos seus critérios de seleção de parceiros.

349. O CTS concluiu que essas iniciativas operariam como instrumentos de dependência e controle do fluxo de atenção pelo Investigado. Reiterou que a evolução do *scraping* para os resultados do AIO teria preservado e amplificado essa lógica de apropriação indevida de material protegido sem remuneração. A organização argumentou que a plataforma teria aprofundado o desequilíbrio concorrencial de forma desproporcional para os veículos locais e regionais, que possuiriam ainda menos poder de barganha.

350. O instituto, ao analisar o poder de mercado do Google, iniciou com uma abordagem tradicional de mercado relevante. O CTS identificou três mercados interdependentes que teriam sido afetados pela conduta: (i) o mercado de busca geral; (ii) o mercado de busca especializada em conteúdo jornalístico; e (iii) o mercado de publicidade online como os principais nichos prejudicados.

351. Acerca da elevada participação de mercado, a organização destacou que o Google teria superado expressivamente a presunção legal de posição dominante de

20%. De acordo com a contribuição, a empresa concentraria 91,91% do mercado de busca no Brasil em maio de 2025. A entidade relatou que o Investigado teria alcançado cerca de 39% do mercado global de publicidade digital em 2023 e ultrapassado 50% do mercado estadunidense ao longo de 2024.

352. Quanto às elevadas barreiras à entrada e à baixa rivalidade, o CTS indicou que o acúmulo massivo de dados de tráfego, os efeitos de rede e os altos custos de *switching* teriam criado obstáculos intransponíveis para os veículos entrantes. A organização mencionou que a Comissão Europeia reconheceu barreiras similares nos casos antitruste de Google Search (Shopping) e Microsoft/Yahoo! Search Business.

353. Já em uma abordagem ecossistêmica, a entidade argumentou que o real poder de mercado da empresa derivaria da integração coordenada de múltiplos serviços complementares. A instituição explicou que essa infraestrutura unificada provocaria aprisionamento corporativo e severos efeitos *lock-in* nos editores. O CTS sugeriu a adoção de métodos analíticos como *cluster analysis*, *network of complementarities*, *factor analysis* e *snowball selection process*. Como conclusões parciais, a organização defendeu que a dominância operacional do Investigado funcionaria sistemicamente, uma vez que o Google definiria de modo simultâneo o fluxo de tráfego dos usuários e as formas finais de monetização do conteúdo.

354. A instituição apontou três tipos de dano: (i) exploratório; (ii) exclusionário; e (iii) ecossistêmico. Especificamente sobre o dano exploratório, a entidade sustentou que o Google se aproveitaria arbitrariamente da dependência dos *publishers* para extrair valor financeiro sem contrapartida justa, conduta vedada pelo art. 36 da Lei nº 12.529/2011. A organização citou que os resumos imediatos gerados pela IA causariam a queda abrupta do CTR de 15% para 8% no ano de 2025. A instituição alegou que 518 jornais teriam fechado no Brasil em 2025, número que teria elevado o total documentado para 1.460 fechamentos desde 2021.

355. Sobre o dano exclusionário, o CTS defendeu que a contínua retenção de atenção dos leitores pela página do buscador teria excluído veículos independentes da disputa publicitária natural. A entidade apontou pesquisas estimando que 64,82% das pesquisas globais no Google teriam terminado sem qualquer clique em links externos durante o ano de 2020.

356. A organização destacou que o buscador teria obtido o montante de aproximadamente US\$ 4,7 bilhões unicamente com o uso de notícias em 2018. Já com respeito ao dano ecossistêmico, a instituição afirmou que a empresa teria arquitetado a união de diferentes serviços em camadas para elevar as barreiras dinâmicas e dificultar a entrada de novos concorrentes. O CTS explicou que a ligação nativa entre o navegador

Chrome e o sistema operacional móvel Android teria dificultado o chamado *multi-homing* informacional por parte dos próprios meios de comunicação.

357. No tocante aos remédios, o CTS iniciou trazendo considerações sobre a barganha coletiva e o reequilíbrio de poder de negociação. A entidade propôs a institucionalização da negociação coletiva para atenuar a extrema assimetria de poder entre a base de produtores de conteúdo e o ecossistema de buscas. Também utilizou jurisprudência do Cade e o Projeto de Lei nº 4.675/2025 como referenciais legais para o arranjo.

358. Além disso, sugeriu a imposição de clareza absoluta quanto aos critérios algorítmicos envolvidos no ranqueamento SERP e asseverou que a correta publicidade dessas métricas evitaria o *self-preferencing* ilícito dos produtos do próprio Google, assim como coibiria desvios discriminatórios contra o setor editorial.

359. Outro ponto trazido foi a destruição algorítmica na proteção de conteúdo jornalístico, em que a entidade argumentou que o Cade necessitava exigir a rigorosa eliminação cibernética dos modelos de IA treinados ilicitamente com vasto material autoral de terceiros. A organização detalhou que o FTC aplicou esse remédio técnico-estrutural de destruição de algoritmos contra a empresa WW International Inc. em 2022.

360. Em relação a modelos de licenciamento coletivo e proporcionalidade de negociação, defendeu a formulação de uma nova sociedade de gestão coletiva atrelada a licenças parametrizadas sob o regime FRAND. A entidade apresentou a fórmula de retorno sobre investimento de terceiro (“RIT”) como modelo financeiro adequado para precificar objetivamente a margem de lucro adicional extraída indevidamente pela plataforma monopolista.

361. Sobre o *co-design* e escolha efetiva dos usuários, a instituição propôs o imediato desenvolvimento civil de interfaces computacionais com opções isentas e justas na página principal do Google. A organização asseverou que esse formato neutro devolveria controle genuíno ao usuário humano e eliminaria a retenção compulsória gerada pelos blocos autogerados do AIO.

362. No que concerne a interoperabilidade, portabilidade, e autonomia sobre sistemas de IA, a entidade solicitou a determinação para que a corporação garantisse integração técnica bidirecional com serviços de IA alheios via o uso de interfaces de programação de aplicações (“APIs”) universais e padronizadas. Ponderou firmemente que a livre portabilidade estimularia a concorrência mercadológica baseada em inovação e respeito aos dados originais.

363. A respeito de modelos de carrossel e simetria de exibição, a organização recomendou enfaticamente a adoção visual de um módulo autônomo e imparcial designado a exibir blocos paritários de múltiplas fontes. A instituição apontou igualmente que a interface em estilo de carrossel neutralizaria o fluxo excessivo de engajamento restrito aos produtos nativos da *Big Tech*.

364. Por fim, declarou que as ações investigadas do Google teriam solidificado um risco concorrencial grave para além das infrações tangentes à lei autoral vigente no país. A organização encerrou manifestação com a premissa fundamental de que a autoridade antitruste precisaria agir para converter o inquérito em processo administrativo e assim impor os supracitados remédios legais necessários à proteção e à indispensável manutenção da imprensa profissional.

2.3.10. Manifestação adicional apresentada por Artigo 19, CTS, IDEC e Foxglove

365. Em manifestação adicional protocolada em 02.04.2026, a Foxglove, com o apoio das entidades Artigo 19, Idec e CTS/FGV, sustentou que o Google ocupa uma "*posição de dominância entrincheirada*" em razão do seu ecossistema de serviços digitais. Ao destacar o mercado de buscas – que classificaram como um "*monopólio virtual*" –, alegou-se que o Investigado "*impõe condições exploratórias aos veículos jornalísticos e, assim, obtém insumos (conteúdo e usuários/dados) em bases muito mais favoráveis àquelas de mercado (e.g., a preço monetário zero)*". Afirmou, ainda, que essa assimetria foi substancialmente agravada pelo lançamento da ferramenta de AIO.

366. Adicionalmente, rebateram críticas formuladas pelo Google ao estudo empírico da Authoritas, apontaram falta de transparência nas metodologias e exercícios analíticos apresentados pela plataforma e invocaram precedentes antitruste recentes da França e da África do Sul para corroborar com as alegações.

367. Por fim, as signatárias requereram a conversão do feito em Processo Administrativo, "*tendo em vista a maturidade do tema, o montante significativo de recursos já despendidos pelo d. CADE e pelas partes envolvidas e os prejuízos que os veículos jornalísticos vêm acumulando em razão das práticas ora sob análise*".

368. Apresentadas estas sínteses das contribuições colhidas em sede de instrução complementar, passo a apresentar um breve levantamento da experiência internacional acerca do debate referente ao caso em tela.

3. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

369. No tocante à prática comparada, a SG/Cade, por meio da Nota Técnica nº 70/2024 (SEI 1481800 e 1481804, §§45 e ss.), examinou investigações correlatas à presente no âmbito de jurisdições internacionais.

370. Não obstante a robustez do levantamento realizado pelo órgão técnico, a presente seção tem por objetivo atualizá-lo e ampliá-lo, com a inclusão, em especial, de casos, estudos e normas, abrangendo também a temática das ferramentas de inteligência artificial generativa.

371. Passa-se, assim, à apresentação dos materiais levantados pelo meu Gabinete e recebidos em contribuições enviadas na instrução complementar.

3.1. *Digital Markets, Competition and Consumers Act (Reino Unido)*

372. Em 2019, a *Competition and Markets Authority* (“CMA”), do Reino Unido, lançou um estudo de mercado sobre plataformas online e publicidade digital – atendo-se também ao impacto dessa nas relações estabelecidas em ferramentas de busca –, no qual se avaliou poder de mercado em pesquisas (*search*), controle de dados de usuários e distorções competitivas nessa cadeia⁶.

373. Dentre as conclusões finais do relatório, indicou-se que o Google ocupa posição dominante entre os serviços de busca geral. O documento também destacou que a sustentabilidade midiática apresenta dependência com publicidade digital.

374. Por identificar falta de concorrência efetiva e assimetria de barganha em relação a *publishers*, a CMA recomendou a implementação de uma unidade voltada a mercados digitais, responsável por elaborar um novo regime regulatório concorrencial e códigos de conduta para os agentes.

375. Em 2023, o governo britânico apresentou o projeto de lei regulatória antitruste para mercados digitais, posteriormente aprovado em 2024 sob a denominação de *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (“DMCC”)⁷, que institui o procedimento para identificar empresas com Posição Estratégica de Mercado (“SMS”),

⁶ COMPETITION and MARKETS AUTHORITY (CMA). **Online platforms and digital advertising: Market study final report**. London: CMA, 1 jul. 2020. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5efc57ed3a6f4023d242ed56/Final_report_1_July_2020.pdf. Acesso em: 2 mar. 2026.

⁷ UNITED KINGDOM. **Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024**. 2024, c. 13. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2024/13/contents>. Acesso em: 2 mar. 2026.

por meio de investigações que consideram, entre outros critérios, poder de mercado substancial, dependência de terceiros com o objeto da análise e faturamento. Tal designação submete esses agentes econômicos relevantes a códigos de conduta impostos pela autoridade concorrencial.

376. Em 2025, o Google Search foi designado como detentor de SMS⁸. Quanto ao Google News, a CMA não identificou situação de posição estratégica de mercado, razão pela qual não reconheceu a presença de atividade digital relevante e nem impôs determinações específicas quanto às condutas nesse ambiente. Não obstante, a Autoridade ressaltou que tal conclusão não afasta a possibilidade de intervenção futura nesse âmbito.

377. Por outro lado, a aba “Notícias”, disponível na página principal de pesquisa do Google (*toolbelt*), foi incluída na designação de SMS, por ser uma ferramenta do Google Search. Essa e todas as outras ferramentas da página de busca estão inseridas na designação de SMS, incluindo o AIO.

378. Na decisão que identificou o SMS, observou-se um nível importante de dependência de terceiros com os serviços de busca do Google, configurando ferramentas essenciais para empresas exercerem suas funções. Tal poder de mercado e posição estratégica, segundo a CMA, demandam medidas para melhorar plataformas do gênero para usuários e negócios britânicos. Projeta-se que o Google mantenha sua posição ao menos pelos próximos cinco anos e que as novas ferramentas de *AI Overview* incentivem essas circunstâncias.

379. Em agosto de 2025, as organizações *Foxglove*, *Independent Publishers Alliance* e *Movement for an Open Web* protocolaram uma ação contra o *AI Overview* do Google perante o CMA e a Comissão Europeia⁹. Até o momento, contudo, não há decisão específica sobre o caso.

3.2. **Conduct Requirements para o Google Search (Reino Unido)**

⁸ COMPETITION and MARKETS AUTHORITY (CMA). **Final decision - strategic market status investigation into Google's general search services**. Londres: CMA, 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68e8b643cf65bd04bad76724/Final_decision_-_strategic_market_status_investigation_into_Google_s_general_search_services.pdf. Acesso em: 2 mar. 2026.

⁹ FOXGLOVE. **Legal challenge: Google theft of news**. 2025. Disponível em: <https://www.foxglove.org.uk/2025/07/04/legal-challenge-google-theft-of-news/>. Acesso em: 2 mar. 2026.

380. Em janeiro de 2026, a CMA divulgou uma consulta pública para firmar um código de condutas ao Google Search após sua designação como SMS¹⁰. Dentre as propostas apresentadas, há medidas específicas com relação a *publishers*:

Controle

(...)

2. O Google deverá fornecer aos editores controles eficazes para impedir que o conteúdo dos publishers seja utilizado:

a. Em treinamento e fundamentação de seus serviços mais amplos de IA generativa;

b. Em fundamentação de seus recursos de IA generativa de busca.

3. Quanto aos controles descritos no parágrafo 2, o Google:

a. Deverá garantir que esses controles evoluam de maneira apropriada à medida que os serviços e recursos de IA generativa evoluem;

b. Não deverá:

i. manter ou introduzir sinais de ranqueamento cujo propósito seja rebaixar publisher que não autorize a utilização de seu conteúdo por recursos de IA generativa; ou ii. apresentar o conteúdo de forma diferente na busca geral, a depender da escolha de autorizar ou não o seu uso em IA generativa; c. e não deverá tentar contornar a escolha de qualquer editor adquirindo esse conteúdo por meio de outras fontes.

Transparência

4. O Google deverá:

a. **publicar informações claras e detalhadas explicando como o conteúdo do publisher é utilizado para o treinamento e fundamentação de seus serviços e recursos de IA generativa;**

b. garantir que o efeito e o escopo dos controles descritos no parágrafo 2 sejam transparentes e possam ser bem compreendidos pelos editores.

5. O Google deverá fornecer aos editores métricas claras e detalhadas sobre o engajamento de usuários com seu conteúdo quando utilizado em seus recursos de IA generativa de busca.

Atribuição

6. O Google deverá:

a. **tomar medidas razoáveis para garantir que o conteúdo do publisher seja suficientemente atribuído quando utilizado em recursos de IA generativa de busca (...)**¹¹

381. Para além, demais propostas de condutas estabelecidas pela Autoridade abarcam a possibilidade *opt-out* das ferramentas de IA generativa sem retaliação e transparência com o uso do conteúdo de *publishers* pela plataforma do Google, com indicação precisa da origem da informação reproduzida.

¹⁰ COMPETITION and MARKETS AUTHORITY (CMA). **Introduction to the consultation: Google's general search services: Proposed Conduct Requirements.** London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d05275d443709655209f/Introduction_to_the_consultation.pdf. Acesso em: 2 mar. 2026.

¹¹ COMPETITION and MARKETS AUTHORITY (CMA). **Publisher conduct requirement: Google's general search services.** London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d0bf75d44370965520a0/Publisher_conduct_requirement.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026. Tradução livre

382. O CMA também estabeleceu diretrizes para assegurar critérios de ranqueamento justos¹². Após colaborações da sociedade civil, a autoridade decidirá se a medida será convertida em definitiva.

3.3. Diretiva 2019/790 (União Europeia)

383. Em 2019, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia publicaram a Diretiva 2019/790, que trata da proteção dos direitos de autor no mercado digital.

384. Dentre as matérias abarcadas, o diploma incentiva a contribuição financeira pela produção e reprodução de conteúdo jornalísticos:

*A contribuição em termos financeiros e organizativos dos editores para a produção de publicações de imprensa tem de ser reconhecida e mais encorajada, a fim de garantir a sustentabilidade do setor da edição e, por conseguinte, promover a disponibilidade de informação fidedigna. É, portanto, necessário estabelecer à escala da União uma proteção jurídica harmonizada para publicações de imprensa no que diz respeito às utilizações em linha pelos prestadores de serviços da sociedade da informação, sem afetar as regras em vigor em matéria de direitos de autor no direito da União aplicáveis às utilizações privadas ou não comerciais de publicações de imprensa por utilizadores individuais, nomeadamente caso esses utilizadores partilhem publicações de imprensa em linha. Esta proteção deverá ser garantida de modo eficaz por meio da introdução, no direito da União, de **direitos conexos aos direitos de autor** para a reprodução e colocação à disposição do público de publicações de editores estabelecidos num Estado-Membro no que diz respeito às utilizações em linha de prestadores de serviços da sociedade da informação na aceção da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho (13). A proteção jurídica das publicações de imprensa prevista na presente diretiva deverá beneficiar os editores estabelecidos num Estado-Membro que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União¹³.*

385. Nesse contexto, a Diretiva conferiu aos editores de publicações de imprensa direitos exclusivos sobre o uso digital de suas publicações por plataformas e agregadores, tratando especialmente dos direitos de reprodução e de disponibilização ao público, já previstos na Diretiva 2001/29/CE, que abarcava apenas autores individuais¹⁴. A nova norma amplia essa tutela para os *publishers*.

¹² COMPETITION and MARKETS AUTHORITY (CMA). **Fair ranking conduct requirement: Google's general search services**. London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d0db75d44370965520a1/Fair_ranking_conduct_requirement.pdf. Acesso em: 3 mar. 2026.

¹³ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e Conselho. **Diretiva (UE) 2019/790**, de 17 de abril de 2019, relativa aos direitos de autor e aos direitos conexos no mercado único digital e que altera as Diretivas 96/9/CE e 2001/29/CE. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32019L0790>. Acesso em: 4 mar. 2026.

¹⁴ UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu e do Conselho. **Diretiva 2001/29/CE**, de 22 de maio de 2001, relativa à harmonização de certos aspectos do direito de autor e dos direitos conexos na sociedade da

386. A proteção alcança notícias produzidas sob responsabilidade editorial de um veículo profissional. Ficam excluídas as publicações científicas e acadêmicas, bem como blogs e websites informativos sem vínculo editorial institucional. Os direitos, porém, não incidem sobre referências ao conteúdo apenas por meio de links ou sobre a reprodução de simples fatos, nem sobre a utilização de termos isolados ou de trechos muito curtos. A norma estabeleceu prazo até 2021 para que os Estados-membros implementassem as medidas para dar cumprimento às determinações.

3.4. Investigação sobre *AI Overview* AT.40983 (União Europeia)

387. Em dezembro de 2025, a Comissão Europeia abriu uma investigação antitruste contra o Google por uso de conteúdo na ferramenta *AI Overview*¹⁵ sem compensação apropriada:

Em 09/12/2025, a Comissão decidiu instaurar processo antitruste contra o Google e a Alphabet no processo AT.40983 – Google – Práticas relacionadas à IA e a dados, nos termos do artigo 11(6) do Regulamento nº 1/2003 do Conselho e do artigo 2(1) do Regulamento nº 773/2004 da Comissão, por suspeita de violação das regras da União Europeia (artigo 102 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e artigo 54 do Acordo sobre o Espaço Econômico Europeu). A conduta que será objeto de investigação é a seguinte: Primeiro, a prática do Google de utilizar conteúdo de sites de editores para gerar resumos de IA (“AI Overviews”) e resumos no modo de IA (“AI Mode”) no mecanismo de busca Google Search, sem oferecer aos editores a possibilidade de recusar o uso desse conteúdo sem perder acesso à plataforma de busca e sem oferecer compensação adequada. (...) A decisão de instaurar o processo antitruste abrange todo o Espaço Econômico Europeu (EEE). A abertura do processo não significa que a Comissão tenha constatado uma infração, mas apenas que tratará o caso como uma questão prioritária¹⁶.

388. A investigação analisa a conduta do Google a partir da proibição do abuso de posição dominante, regulada pelo artigo 102 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFEU) e artigo 54 do Acordo sobre o Espaço Econômico Europeu (EEE)¹⁷. Até o momento, não há relatório publicado.

informação. Jornal Oficial da União Europeia, L 167, 22 jun. 2001, p. 10. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=CELEX:32001L0029>. Acesso em: 20 mar. 2026.

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação de imprensa IP/25/2964**. Bruxelas: Comissão Europeia, Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964. Acesso em: 4 mar. 2026.

¹⁶ COMISSÃO EUROPEIA. **Investigação AT.40983**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202551/AT_40983_156.pdf. Acesso em: 5 mar. 2026. Tradução livre.

¹⁷ TRATADO DE FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFEU). **Art. 102**. “É incompatível com o mercado interno e proibido, na medida em que tal seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros, o fato de uma ou mais empresas explorarem de forma abusiva uma posição dominante no mercado interno ou numa parte substancial deste. Estas práticas abusivas podem, nomeadamente, consistir em:

389. Em fevereiro de 2026, o *European Publishers Council* ajuizou reclamação antitruste sobre a mesma ferramenta, alegando que o Google está usando conteúdo de veículos jornalísticos sem autorização, compensação ou mecanismos de *opt-out*, desviando tráfico e audiência¹⁸. Ainda não há decisão da autoridade sobre o caso.

3.5. Autorité de la Concurrence vs. Google (França)

390. Em 2019, a França, ao transpor a Diretiva 2019/790 da União Europeia, editou a Lei nº 2019-775¹⁹ alterando o seu Código de Propriedade Intelectual (“CPI”) para criar um direito conexo – atribuído não ao autor da obra, mas a quem contribui para sua produção e difusão - para editores e agências de imprensa, prevendo remuneração quando plataformas como o Google reproduzem seus conteúdos.

Artigo L218-4 do CPI (Lei de Criação nº 2019-775 de 24 de julho de 2019 - art. 4) A remuneração devida em relação aos direitos relacionados para a reprodução e comunicação ao público de publicações de imprensa em formato digital será baseada na receita proveniente da exploração de qualquer tipo, direta ou indireta ou, na falta disso, avaliada a uma taxa fixa, especialmente nos casos previstos no Artigo L. 131-4. O valor dessa remuneração deve ser definido à luz de fatores como investimentos humanos, materiais e financeiros feitos por editoras e agências de notícias, a contribuição das publicações de imprensa para a informação política e geral e a extensão do uso das publicações de imprensa pelas plataformas. Os provedores são obrigados a fornecer aos editores de imprensa e agências de notícias todas as informações relativas ao uso de publicações de imprensa por seus usuários, bem como todas as outras informações necessárias para uma avaliação transparente da remuneração mencionada no primeiro parágrafo deste Artigo e sua distribuição²⁰.

391. No mesmo ano, o Google anunciou que só manteria a exibição de *snippets* com conteúdo dos veículos jornalísticos se os editores concedessem gratuitamente licença para esse uso:

a) Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas; b) Limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores; c) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência; d) Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos”. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E102>. Acesso em: 6 mar. 2026.

¹⁸ EUROPEAN PUBLISHERS COUNCIL (EPC). **Our AI Complaint**. 2026. Disponível em: <https://www.epceurope.eu/our-ai-competition-complaint> . Acesso em: 6 mar. 2026.

¹⁹ FRANCE. **LOI n° 2019-775**. Paris, 25 jul. 2019. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038821358>. Acesso em: 6 mar. 2026.

²⁰ FRANCE. **Code de la propriété intellectuelle. Artigo L218-4**. Versão de 24 out. 2019. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038826736/2019-10-24. Acesso em: 6 mar. 2026.

Atualmente, quando exibimos resultados de busca de notícias, você vê um título, que direciona diretamente para o site de notícias relevante. Em alguns casos, também oferecemos uma prévia do artigo, como algumas linhas de texto ou uma pequena imagem chamada "miniatura". Esses títulos e prévias ajudam você a decidir se o resultado corresponde à sua busca e se deseja clicar nele. Quando a lei francesa entrar em vigor, não exibiremos mais prévias de conteúdo na França para editores de notícias europeus, a menos que o editor tenha indicado especificamente que essa é sua preferência. Isso valerá para resultados de busca de todos os serviços do Google²¹.

392. Associações de imprensa denunciaram a estratégia à *Autorité de la Concurrence*, sob alegação de abuso da posição dominante e exploração de dependência econômica. Em 2020, a autoridade francesa, a partir da verificação da posição dominante do Google no mercado de buscas, concluiu pela prática dessas infrações e identificou prejuízos aos *publishers*, em sede de análise preliminar:

A Autorité constatou que danos graves e imediatos foram causados ao setor de imprensa em razão do comportamento do Google, o qual, no contexto de uma grave crise nesse setor, priva editores e agências de notícias de um recurso vital para garantir a continuidade de suas atividades, justamente no momento crucial de entrada em vigor da Lei sobre Direitos Conexos. Ordenou medidas provisórias que permitem aos editores e agências de notícias, se assim o desejarem, iniciar negociações de boa-fé com o Google para discutir tanto as condições de reutilização e exibição de seus conteúdos protegidos quanto a remuneração correspondente. Essas negociações devem ocorrer em prazo limitado de três meses após o pedido do editor ou agência de notícias e, quanto à remuneração, devem abranger o período desde 24 de outubro de 2019. Durante o período de negociação, o Google continuará a exibir trechos de texto, fotografias e vídeos na modalidade escolhida pelo editor ou agência de notícias concernente. Ademais, para assegurar uma negociação equilibrada, as medidas provisórias preveem o princípio de neutralidade nas negociações quanto à forma de indexação, classificação e apresentação geral dos conteúdos protegidos dos editores e agências por meio dos serviços do Google, bem como o princípio de neutralidade nessas negociações em relação às demais relações comerciais que o Google mantenha com editores e agências de notícias²².

393. Como medida cautelar, o ente impôs que a plataforma deveria negociar de boa-fé com editores e agências de imprensa, aplicando critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios, para remunerar a reprodução de conteúdos protegidos. Também previu compensação retroativa desde a entrada em vigor da Lei nº 2019-775 e a

²¹ GOOGLE. **Nouvelles règles de droit d'auteur en France: notre mise en conformité avec la loi**. 5 out. 2023. Disponível em: <https://blog.google/intl/fr-fr/nouvelles-de-lentreprise/impact-initiatives/comment-nous-respectons-le-droit-dauteur/>. Acesso em: 6 mar. 2026. Tradução livre.

²² AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE. **Decision 20-MC-01**. Paris, 2020. Disponível em: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/integral_texts/2020-06/20-mc-01_en.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026. Tradução livre.

prestação de relatórios mensais à autoridade sobre o cumprimento das obrigações estabelecidas, até a decisão final de mérito.

394. Em 2021, a autoridade sancionou o Google em 500 milhões de euros por não cumprir as injunções cautelares, sobretudo por não acordar de boa-fé com os editores, limitar o perímetro das negociações e vincular remuneração a outros serviços (como o *News Showcase*). Além da multa, impôs nova obrigação de reabrir as negociações para apresentar propostas de compensação completas e não discriminatórias em dois meses da decisão, sob pena de pagamento diária de 300 mil euros²³.

395. Em 2022, a autoridade encerrou o exame de mérito, aceitando compromissos apresentados pelo Google, quais sejam: (i) apresentar propostas de compensação, (ii) levar o caso à arbitragem em caso de impasse, arcando com as despesas arbitrais (iii) ser neutro quanto a critérios de indexação durante as tratativas, (iv) ser monitorado por *Trustee*²⁴.

396. Em março de 2024, a autoridade impôs nova multa de 250 milhões de euros ao Google por descumprir parte dos compromissos de 2022. Além disso, destacou que conteúdos da imprensa foram utilizados para treinar a ferramenta de IA generativa, sem compensação ou opção de *opt-out*.

397. A plataforma propôs medidas corretivas para sanar essas questões, dentre as quais a revisão da metodologia do cálculo de remuneração e disponibilização de informações sobre uso de dados e inteligência artificial²⁵. A combinação de medidas cautelares, sanções e compromissos levou o Google a remunerar, até 2025, mais de 450 *publishers* franceses²⁶. Em 2021, em meio à disputa no âmbito concorrencial, já havia firmado acordos de compensação com duas das principais organizações de

²³ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE. **Decision 21-D-17**. Paris, 2021. Disponível em: https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/attachments/2022-02/21-d-17_en.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

²⁴ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE. **Decision 22-D-13**. Paris, 2022. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/commitments/2022-10/Decision%2022D13%20V%20EN.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2026.

²⁵ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE. **Decision 24-D-03**. Paris, 2024. Disponível em: https://www.autoritedelaconurrence.fr/sites/default/files/attachments/2025-03/24d03_eng.pdf. Acesso em: 9 mar. 2026.

²⁶ GOOGLE. **Google et DVP annoncent un accord prolongé sur les droits voisins**. 2024. Disponível em: <https://blog.google/intl/fr-fr/nouvelles-de-lentreprise/chez-google/google-et-dvp-annoncent-un-accord-prolonge-sur-les-droits-voisins/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

imprensa do país, a *Alliance de la Presse d'Information Générale*²⁷ e a *Agence France-Presse*²⁸.

3.6. Investigação A420 (Itália)

398. Em 2009, a *Autorità Garante Della Concorrenza e del Mercato* (“AGCM”) instaurou a investigação A420 contra o Google, a partir de denúncia da Federação Italiana de Editores de Jornais (“FIEG”), fundamentada no artigo 82 do antigo Tratado de Roma (atual art. 102 do TFUE) e no art. 14 da Lei Antitruste italiana nº 287/1990. A representação apontava, em síntese, risco de exclusão da página principal de busca se os editores optassem por não aparecer no Google News, além de falta de controle sobre o tratamento de seus conteúdos.

399. A AGCM reconheceu a posição dominante do Google no mercado de busca e de intermediação de publicidade online, particularmente no que diz respeito a anúncios em buscadores, destacando que a indexação na plataforma é fator determinante para que os websites atrásem visitantes e auferissem receitas publicitárias, circunstância que submete a conduta ao escrutínio do artigo 102 do TFUE.

400. No que se refere especificamente ao Google News, a autoridade caracterizou o serviço como um agregador que coleta, indexa e exhibe conteúdos jornalísticos – títulos, *snippets* e imagens – produzido por terceiros. Destacou, nesse sentido, que

*O conteúdo continuamente atualizado exibido no Google Notícias Itália, portanto, não é produzido pelo Google, mas é extraído automaticamente das páginas da web de editoras de jornais online por meio de algoritmos computadorizados que coletam conteúdo, classificam as informações coletadas e determinam o posicionamento de notícias e artigos no site. A inclusão no portal Google Notícias Itália, ao aumentar a visibilidade de determinado conteúdo jornalístico, pode aumentar a capacidade de uma editora online de atrair usuários e, portanto, gerar receita publicitária. No entanto, a forma como o conteúdo jornalístico de terceiros é utilizada no serviço Google Notícias Itália foi considerada na decisão inicial como um abuso de posição dominante com efeitos distorcidos sobre a concorrência nos mercados de arrecadação e intermediação de publicidade online*²⁹.

²⁷ AGENCE FRANCE-PRESSE (AFP). **AFP and Google sign an agreement on neighbouring rights**. 2021. Disponível em: <https://www.afp.com/en/agency/inside-afp/press-release/afp-and-google-sign-agreement-neighbouring-rights>. Acesso em: 9 mar. 2026.

²⁸ GOOGLE. **APIG et Google annoncent un accord sur les droits voisins**. 2024. Disponível em: <https://blog.google/intl/fr-fr/nouveautes-produits/explorez-obtenez-des-reponses/apig-google/>. Acesso em: 9 mar. 2026.

²⁹ AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO (AGCM). **Bollettino settimanale n. 51/2010**. Roma, 2010. p. 8. Disponível em: <https://www.agcm.it/dotcmsDOC/bollettini/51-10.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026. Tradução livre.

401. Nesse contexto, entendeu que, em razão da identificação de vínculo entre o serviço de agregação de notícias e o de busca geral do Google, entendeu a AGCM que o editor que pretendesse retirar seus conteúdos do Google News acabaria por excluí-los das páginas de resultados do Google Search. Considerando a posição de liderança da plataforma, a autoridade reconheceu que tal configuração privava, de fato, os editores da possibilidade efetiva de decidir sobre a presença dos seus conteúdos no Google News, uma vez que a visibilidade na página de buscas é significativa para a atividade.

402. Em dezembro de 2010, o procedimento foi encerrado mediante aceitação de compromissos por parte do Google, considerados pela AGCM como adequados para eliminar a preocupação concorrencial:

*No provimento de abertura da presente investigação, identificou-se um presumido abuso de posição dominante consistente em impedir que os editores online removessem seus conteúdos do serviço Google News Itália sem repercussões na indexação dos mesmos no motor de busca geral Google Web Search. **O compromisso pelo qual a Google Inc. assegura a manutenção de um crawler separado para Google News, revela-se suficiente e proporcional para superar as preocupações concorrenciais identificadas no provimento de abertura, permitindo aos editores um controle de seus conteúdos funcional à sua valorização por meio da atividade de intermediação de publicidade online**³⁰.*

403. Assim, a autoridade encerrou o caso sem a declaração formal de infração ao artigo 102 do TFUE, adotando solução de natureza compromissória centrada em remédios comportamentais³¹.

404. Durante o procedimento, houve parecer da *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (“AGCom”)³² agência reguladora italiana responsável pela supervisão do setor de comunicações, com atribuições que também abrangem a defesa da concorrência específica no setor. Na oportunidade, concordou com a decisão da AGCM de acatar o compromisso do Google de manter separada a indexação no Google Search e Google News, mas apontou, como ponto de atenção, a falta de endereçamento a uma compensação aos editores pela exploração do seu conteúdo.

3.7. Implementação do *equo compenso* (Itália)

405. Em 2021, a Itália transpôs a Diretiva 2019/790 da União Europeia sobre o estabelecimento de direitos conexos a editores de imprensa para o ordenamento e introduziu o art. 43-bis na Lei de Direito Autoral nº 633/1941, criando o regime

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*, p.29

³² *Ibidem*, p. 27

do *equo compenso* – remuneração devida pelas plataformas digitais aos editores de publicações jornalísticas pela reprodução online de seus conteúdos:

A Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni adota un regolamento para a identificação dos critérios de referência para a determinação do equo compenso referido no primeiro período, tendo em conta, entre outros, o número de consultas online do artigo, os anos de atividade e a relevância no mercado dos editores (...) e o número de jornalistas empregados, bem como os custos suportados para investimentos tecnológicos e infraestruturais por ambas as partes, e os benefícios econômicos decorrentes, para ambas as partes, da publicação no que se refere à visibilidade e aos proveitos publicitários³³.

406. Tal regime foi regulamentado pela Resolução nº 3/23/CONS³⁴, elaborada pela AGCom – à qual cabe regulamentar, fiscalizar e arbitrar casos em que se discute essa compensação. Segundo a mencionada Resolução, os *publishers* podem requerer essa compensação às plataformas, que não podem limitar a visibilidade dos veículos durante a negociação. Se não houver acordo em trinta dias, devem apresentar propostas econômicas à autoridade de comunicação. O cálculo é feito com diretrizes presentes em uma Nota Metodológica elaborada pela autoridade para fornecer instruções matemáticas para medir esses indicadores³⁵.

407. Na aplicação prática do regime, a AGCom já proferiu decisões fixando o *equo compenso* em casos concretos. O Gruppo Editoriale Italiano (“GEDI”), que abarca alguns veículos de mídia italianos, obteve compensação pelo uso de suas publicações no período de 2021 e 2022 pela Microsoft no motor de busca Bing³⁶ e pela

³³ ITALIA. Legge n. 633 del 22 aprile 1941. **Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio**. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1941-04-22;633>. Acesso em: 10 mar. 2026. Tradução livre

³⁴ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI (AGCOM). **Allegato alla delibera n. 3/23/CONS del 30 maggio 2023**. Disponível em: https://www.agcom.it/sites/default/files/migration/attachment/Allegato%2030-5-2023_0.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁵ AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI (AGCOM). **Nota metodologica per la determinazione dell'equo compenso ex art. 43-bis LDA**. Roma, 2024. Disponível em: <https://www.agcom.it/sites/default/files/media/allegato/2024/nota%20metod..pdf>. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁶ AUTORITÀ PER LE GARANTIE NELLE COMUNICAZIONI. **Delibera n. 278/24/CONS**. Disponível em: https://www.agcom.it/sites/default/files/provvedimenti/delibera/2024/Delibera_278_24_CONS_Equo%20compenso_GEDI%20Microsoft.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

Meta³⁷. Paralelamente, o Google firmou acordos voluntários de licenciamento com editores italianos para o produto *Google News Showcase* a partir de 2021³⁸.

408. Em continuação à discussão sobre o impacto do tratamento de conteúdos jornalísticos pelo Google, em outubro de 2025, a FIEG (mesma instituição que fez a denúncia em 2009) apresentou queixa à AGCM e à AGCom contra a *AI Overview*, alegando que a apresentação de respostas sintéticas geradas por inteligência artificial reduz o tráfego para sites jornalísticos³⁹. Até o momento, não há decisão oficial.

3.8. *Corint Media vs. Google (Alemanha)*

409. Em 2013, a Alemanha conferiu aos editores de imprensa um direito de exclusividade sobre a disponibilização online de suas publicações, inclusive em plataformas de busca⁴⁰. Em 2019, tal direito foi declarado inaplicável pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”), por se tratar de regra especialmente dirigida a serviços da sociedade da informação que deveria ter sido notificada à Comissão Europeia⁴¹.

410. Após a revogação do diploma anterior, a Alemanha baseou-se na Diretiva 2019/790 da União Europeia para aprovar novamente um regime de direito conexo em 2021, modificando as seções de sua Lei de Direito Autoral. A reforma manteve o direito exclusivo dos editores de controlar a reprodução e a disponibilização online de publicações por plataformas digitais:

Seção 87g. Direitos dos editores de publicações de imprensa. (1) Os editores de publicações de imprensa têm o direito exclusivo de tornar suas publicações de imprensa disponíveis ao público e de reproduzi-las, no todo ou em parte, para uso online por prestadores de serviços da sociedade da informação.

³⁷ AUTORITÀ PER LE GARANTIE NELLE COMUNICAZIONI. **Delibera n. 180/25/CONS**. Disponível em: https://www.agcom.it/sites/default/files/provvedimenti/delibera/2025/Delibera_180_25_CONS_Equo%20compenso_GEDI%20Meta_con%20omissis.pdf. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁸ REUTERS. **Google signs deals with Italian publishers for content on News Showcase**. Roma, 24 mar. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/media-telecom/google-signs-deals-with-italian-publishers-content-news-showcase-2021-03-24/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

³⁹ THE GUARDIAN. **Italian news publishers demand investigation into Google's AI Overviews**. London, 16 out. 2025. Disponível em: <https://www.theguardian.com/technology/2025/oct/16/google-ai-overviews-italian-news-publishers-demand-investigation>. Acesso em: 10 mar. 2026.

⁴⁰ BUNDESRAT; BUNDESTAG. **Achtes Gesetz zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes. Bundesgesetzblatt Teil I 2013 Nr. 23 S. 1161, 14. Mai 2013**. Disponível em: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&jumpTo=bgbl113s1161.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴¹ CURIA. **Judgment of the Court (Grand Chamber), 12 September 2019 , Nederlandse Federatie van Postwinkels and Nederlandse Mediafederatie v e-commerceplatform, Case C-160/20, ECLI:EU:C:2021:262**. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=217670&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=13346817>. Acesso em: 11 mar. 2026.

(2) Os direitos dos editores de publicações de imprensa não abrangem: 1. o uso dos fatos contidos na publicação de imprensa, 2. o uso privado ou não comercial de uma publicação de imprensa por usuários individuais, 3. a criação de hiperlinks para uma publicação de imprensa e 4. o uso de palavras individuais ou de excertos muito curtos de uma publicação de imprensa⁴².

411. No contexto dessa implementação, em 2021 a *Corint Media* (sociedade sucessora da VG Media, com mais de 470 veículos associados), apresentou ao Google uma proposta de licenciamento baseada no direito conexo revisado, reivindicando percentuais relevantes sobre as receitas do buscador na Alemanha e defendendo que o uso de seu conteúdo exige autorização remunerada⁴³. A controvérsia foi submetida à Câmara de Arbitragem do escritório alemão de patentes e marcas em 2022, que fixou um pagamento provisório de 5.8 milhões de euros e, posteriormente, serviu de base para um acordo pelo qual o Google passou a pagar 3,2 milhões de euros anualmente ao grupo de 2023 a 2026⁴⁴.

412. Em 2025, organizações do setor de mídia alemão apresentaram queixa contra a *AI Overview* do Google, alegando violações às normativas europeias ao exibir respostas geradas por IA diretamente nos resultados de busca, sem remeter o usuário às fontes originais, transformando a plataforma em um produto concorrente ao próprio conteúdo jornalístico e desviando o tráfego. A reclamação, no entanto, foi proposta com base no Ato de Serviços Digitais europeu e não está sob a competência da autoridade concorrencial alemã⁴⁵.

3.9. Bundeskartellamt vs. Google News Showcase (Alemanha)

413. Em 2021, o Google passou a estar sujeito a um regime especial de controle de abuso, porque foi identificado pela autoridade concorrencial *Bundeskartellamt* como empresa de grande poder competitivo em diversos mercados. A qualificação baseou-se na posição da plataforma em busca geral, em seu papel central na cadeia de publicidade online, nos efeitos de rede, na vantagem competitiva derivada do acesso excepcional a

⁴² BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ. **Act on Copyright and Related Rights (Urheberrechtsgesetz – UrhG)**. English version. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_urhg/englisch_urhg.html#p0041. Acesso em: 11 mar. 2026. Tradução livre.

⁴³ CORINT MEDIA. **Corint Media offers Google a licence agreement**. Berlin, 20 Oct. 2021. Disponível em: <https://www.corint-media.com/en/corint-media-offers-google-a-licence-agreement/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴⁴ GOOGLE. **An update on our implementation of the press ancillary copyright in Germany**. June 6, 2023. Disponível em: <https://blog.google/intl/de-de/unternehmen/engagement/presseleistungsschutzrecht-google-corint-media-einigung-mehrjaehrige-interimsvereinbarung/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴⁵ CORINT MEDIA. **Alliance of the media and digital industry files DSA complaint against Google's 'AI Overviews'**. Berlin, 18 Sep. 2025. Disponível em: <https://www.corint-media.com/en/alliance-of-the-media-and-digital-industry-files-dsa-complaint-against-googles-ai-overviews-2/>. Acesso em: 11 mar. 2026.

dados e na força financeira, permitindo à autoridade proibir práticas potencialmente anticompetitivas⁴⁶.

414. No contexto do mencionado regime especial, a autoridade alemã examinou se o produto *Google News Showcase* poderia excluir serviços concorrentes de agregação de notícias e colocar os editores em desvantagem injusta. Entretanto, em 2022, o processo foi encerrado após o Google assumir quatro compromissos: (i) abandonar os planos de integrar o *Showcase* nos resultados gerais da busca, (ii) garantir que a participação no programa não influencia o ranking da busca, (iii) alterar contratos para não dificultar o exercício do direito conexo dos editores; e (iv) ampliar o acesso de mais editores ao programa⁴⁷. Na oportunidade, o *Bundeskartellamt* preferiu não regular diretamente o valor da remuneração devida pelo Google pelo uso de conteúdos jornalísticos – função atribuída à Câmara de Arbitragem do escritório de patentes e marcas, conforme relatório do caso:

O processo também abordou a possibilidade de uma análise antitruste da adequação da remuneração oferecida e paga pelo Google pelo direito conexo, possivelmente com o objetivo de estabelecer uma remuneração mínima provisória. O Bundeskartellamt decidiu não realizar uma análise mais detalhada a esse respeito. Um fator importante nessa decisão foi a existência de um órgão especializado, o Conselho de Arbitragem do Escritório Alemão de Patentes e Marcas, que pode ser acionado por sociedades de gestão coletiva e usuários em disputas relativas ao uso de obras ou serviços protegidos por direitos autorais e à remuneração devida em conexão com isso. Essa via tem sido utilizada pelo Google e pela Corint Media. Em março de 2023, o Conselho de Arbitragem propôs uma remuneração baseada em um valor anual de € 3,2 milhões como medida provisória⁴⁸.

3.10. Digital Platforms Inquiry (Austrália)

415. Em 2019, a *Australian Competition and Consumer Commission* (“ACCC”) publicou o resultado do seu *Digital Platforms Inquiry* (“DPI”), que verificou o efeito concorrencial que as ferramentas de busca online têm nos mercados de mídia e publicidade,

⁴⁶ BUNDESKARTELLAMT. Case summary B7-61/21: **Bundeskartellamt determines Google’s paramount significance for competition across markets**. Bonn, 5 Jan. 2022. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2022/B7-61-21.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴⁷ BUNDESKARTELLAMT. **Alphabet/Google. Proceedings against large digital companies**. Bonn. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/proceedings_against_large_digital_companies/Alphabet_Google/Alphabet_Google_node.html. Acesso em: 11 mar. 2026.

⁴⁸ BUNDESKARTELLAMT. **Fallbericht: Kartellrechtliche Prüfung von „Google News Showcase“**. **Aktenzeichen V-43/20**. Bonn, 1 ago, 2023. p. 14. Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2023/V-43-20.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Acesso em: 11 mar. 2026. Tradução livre.

notadamente o impacto de tais agregadoras na distribuição de notícias e conteúdo jornalístico⁴⁹.

416. As conclusões centrais da investigação apontaram que o Google detém posição dominante em busca geral, uma vez que aproximadamente 95% das pesquisas no país são realizadas por meio da plataforma. Assim, tal cenário foi considerado indicativo da capacidade da empresa para estabelecer barreiras de entrada e dependência econômica, especialmente sobre *publishers*, para os quais o Google constitui um canal de distribuição relevante.

417. Nesse contexto, segundo o relatório, a ausência de ranqueamento dos links de *publishers* nas plataformas de busca implicaria perdas de receita relevantes e potencialmente danosas aos seus modelos negócios. Por essa razão, a ACCC concluiu que o Google detém poder de barganha significativo em suas negociações com as empresas de mídia jornalística. Quanto ao Google News, contudo, a Comissão não identificou igual relevância, destacando que a ferramenta é utilizada por poucos consumidores quando comparada a, por exemplo, a Apple News⁵⁰.

418. Especificamente quanto aos *snippets*, a análise da Autoridade se voltou ao seu uso no Google Search, uma vez que, à época, tal funcionalidade era exclusiva desse ambiente. Identificou-se, nesse contexto, um cenário assimétrico, em que a plataforma controla unilateralmente o conteúdo e a extensão dos trechos exibidos.

419. Os veículos, por sua vez, teriam apenas a opção de não autorizar essa exibição, sem margem para negociação, aceitando condições menos favoráveis para manter seu ranqueamento na página de buscas. De um lado, havia receio de que a recusa resultasse em penalização no ranqueamento e redução da visibilidade; de outro, a permissão poderia revelar o conteúdo da matéria de forma a dispensar o acesso à página, reduzindo o tráfego e, conseqüentemente, a receita publicitária⁵¹.

420. Diante do reconhecimento desse desequilíbrio, a ACCC optou por não recomendar um regime obrigatório de licenciamento naquele momento, propondo, em vez disso, que o tema fosse endereçado por meio de um código de conduta – posteriormente implementado na forma do *News Media and Digital Platforms Mandatory*

⁴⁹ AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION (ACCC). **Digital Platforms Inquiry – Final Report.** Canberra, June 2019. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>.

Acesso em: 27 fev 2026.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 42

⁵¹ *Ibidem*, p. 232

Bargaining Code – que obrigue as plataformas digitais, incluindo o Google, a negociar com os veículos de mídia condições específicas⁵².

3.11. *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code (Austrália)*

421. Em 2021, com base nas recomendações do *Digital Platforms Inquiry*, o governo australiano promulgou o *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code*. O instrumento tem por objetivo corrigir desequilíbrios significativos de poder de barganha entre grandes plataformas digitais com poder de mercado e empresas de mídia australianas, permitindo que as plataformas remunerem os *publishers* pelo valor que o conteúdo noticioso gera para seus serviços:

*52ZE (1) O representante comercial de uma empresa de notícias registrada pode notificar uma empresa de plataforma digital responsável por um serviço de plataforma digital designado de que deseja negociar uma ou mais questões específicas relacionadas ao conteúdo jornalístico coberto pela empresa de notícias registrada e disponibilizado pelo serviço de plataforma digital designado*⁵³.

422. O dispositivo prevê (i) a possibilidade de designação de uma plataforma quando houver desequilíbrio de poder de barganha e a plataforma não tiver feito contribuição à sustentabilidade do jornalismo⁵⁴; (ii) registro de empresas de mídia junto à *Australian Communications and Media Authority* (“ACMA”) para que possam pleitear os direitos previstos (seguindo critérios de receita, finalidade e padrões editoriais dispostos pelo código)⁵⁵; e (iii) negociação obrigatória de boa-fé entre plataformas designadas e *publishers* registrados, com possibilidade de apreciação por árbitros vinculados à ACMA em caso de impasse⁵⁶. A autoridade também proíbe que as plataformas penalizem os *publishers* de qualquer maneira antes da decisão final da negociação.

423. Em 2022, o governo australiano apresentou relatório do primeiro ano após a aprovação do ato, reconhecendo o sucesso do Código. Não houve designação de nenhuma plataforma específica até então, mas as condutas estabelecidas funcionaram como incentivo para diversos acordos firmados entre as plataformas e veículos jornalísticos⁵⁷. Segundo o documento, o Google realizou 23 acordos comerciais com

⁵² *Ibidem*, p. 233

⁵³ AUSTRALIA. **Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Act 2021**. Compilation No. 01. Federal Register of Legislation. Canberra, 27 Feb. 2021. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/C2021A00021/latest/text>. Acesso em: 27 fev. 2026. Tradução livre.

⁵⁴ *Ibidem*, art. 52E

⁵⁵ *Ibidem*, 52 F ss.

⁵⁶ *Ibidem*, arts. 52 ZG, ZH e ZI

⁵⁷ AUSTRALIA. **DEPARTMENT OF THE TREASURY**. *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code. The Code’s first year of operation*. November 2022, p. 4. Disponível em: <https://treasury.gov.au/sites/default/files/2022-11/p2022-343549.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026.

publishers até 2022, entre eles *News Corporation, Minderoo Foundation, Nine Entertainment e Seven West Media*⁵⁸.

424. No ano anterior, a Autoridade Concorrencial autorizou, por 10 anos, uma negociação coletiva entre Google, Facebook e *Country Press Australia* (“CPA”) – organização que representa 81 *publishers* de notícias locais e independentes em comunidades regionais:

*5.5. A ACCC decidiu conceder a autorização AA1000551 para permitir que a CPA e seus membros atuais e futuros: negociem coletivamente com o Facebook e o Google em relação ao pagamento por conteúdo produzido por esses membros e exibido nessas plataformas; celebrem e deem efeito a acordos decorrentes das negociações coletivas; e participem de discussões e troquem informações sobre essas negociações. 5.6. A conduta proposta pode envolver uma disposição de cartel, conforme definido na Divisão 1 da Parte IV da Lei, ou pode ter o propósito ou efeito de reduzir substancialmente a concorrência, conforme definido na seção 45 da Lei*⁵⁹.

425. Sobre a possibilidade de tal formação configurar ilícito antitruste, a ACCC considerou que os benefícios se sobressaem:

*4.39. A ACCC considera que a Conduta Proposta provavelmente resultará em benefícios públicos na forma de: redução dos custos de transação; melhoria da participação nas negociações; e contribuição para a sustentabilidade das empresas de notícias australianas. A ACCC considera que é improvável que a Conduta Proposta resulte em prejuízo público significativo, incluindo a redução da concorrência entre os membros da CPA para fornecer conteúdo jornalístico.*⁶⁰

3.12. Media and Digital Platforms Market Inquiry (África do Sul)

426. Em 2023, a *Competition Commission* sul-africana instaurou o *Media and Digital Platforms Market Inquiry* (“MDPMI”), análise de mercado com o objetivo de investigar o impacto das plataformas digitais sobre a sustentabilidade econômica da mídia local e a dinâmica concorrencial do ecossistema de notícias. A elaboração se deu diante de indícios de ameaças concorrenciais decorrentes do uso e distribuição de conteúdo jornalístico em plataformas digitais, dos mercados de tecnologia de publicidade e de serviços de IA generativa⁶¹.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 5

⁵⁹ AUSTRALIA. AUSTRALIAN COMPETITION AND CONSUMER COMMISSION (ACCC). Final Determination AA1000551: Country Press Australia (CPA) – collective bargaining with Facebook and Google. 5 Aug. 2021. Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/public-registers/documents/Final%20Determination%20-%2005.08.21%20-%20PR%20-%20AA1000551%20CPA.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2026. Tradução livre.

⁶⁰ *Ibidem*, 52 F.

⁶¹ SOUTH AFRICA. COMPETITION COMMISSION. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI)**. Final Report (Non-Confidential). Pretoria, November 2025. Disponível em:

427. O relatório foi publicado em dezembro de 2025 e descreve a migração maciça do consumo de notícias para a modalidade online, a queda acentuada das receitas publicitárias tradicionais – especialmente em meios impressos e televisivos - e a crescente dependência dos veículos em relação ao Google, Meta e outros intermediários de audiência e de monetização.

428. A autoridade concorrencial identificou a posição dominante do Google, que detém cerca de 95% do mercado de busca no país. Aponta, ainda, que, apesar de a veiculação de conteúdo noticioso contribuir ativamente para o desenvolvimento dos próprios buscadores⁶², há efeitos adversos sobre concorrência decorrentes da sub-representação da mídia local e comunitária no ranqueamento das páginas de busca, com impacto na qualidade, diversidade e caráter de “bem público” do jornalismo:

*A posição de monopólio do Google e a desigualdade de poder de negociação dos meios de comunicação significam que **não houve uma partilha equitativa de valor entre o Google e os editores de notícias na África do Sul, tanto historicamente como atualmente. Esta desigualdade contribuiu materialmente para a erosão dos meios de comunicação na África do Sul e continuará a fazê-lo, a menos que seja corrigida** (...) O algoritmo do Google distorce a concorrência entre organizações de mídia noticiosa na medida em que: (a) super-representa veículos de comunicação globais na África do Sul nos resultados de busca e na seção “Principais notícias” (Top Stories); e (b) sub-representa mídias comunitárias e em línguas locais. Esses problemas são agravados pelos requisitos de otimização para mecanismos de busca (SEO) aplicáveis ao algoritmo e às suas atualizações centrais, uma vez que não há transparência suficiente sobre como as mídias serão afetadas e como podem evitar perda de tráfego. (...) **As buscas impulsionadas por inteligência artificial tendem a ampliar ainda mais a extração de valor pelos mecanismos de busca em detrimento dos editores de notícias, a menos que estes possam optar por não participar dos resumos baseados em IA e surja um mercado específico para o conteúdo jornalístico. Observa-se, assim, um desequilíbrio de poder de barganha que possibilita a extração e monetização do conteúdo jornalístico, distorcendo a concorrência na distribuição e monetização de notícias. Há evidências desse efeito em práticas voltadas à extração de conteúdo das mídias e no maior valor obtido pelos mecanismos de busca a partir desse conteúdo, em comparação ao valor auferido pelos próprios veículos de comunicação**⁶³.*

429. Nesses termos, a autoridade propôs remédios concorrenciais ao Google com a duração de cinco anos, que incluem (i) contribuição de 687 milhões de rands (cerca de 209 milhões de reais)⁶⁴ a fundos jornalísticos durante a vigência das determinações, por

https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2025/11/CC_MDPMI-Final-Report_Non-Confidential-1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

⁶² *Ibidem*, pp. 19-21

⁶³ *Ibidem*, p. 43. Disponível em: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2025/11/CC_MDPMI-Final-Report_Non-Confidential-1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026. Tradução livre.

⁶⁴ Cotação do dia 13.04.2026.

meio de diferentes programas de transformação digital e desenvolvimento do jornalismo; (ii) pagamento de 71 milhões de rands (cerca de 21 milhões de reais)⁶⁵ por ano a associados ao *Google News Showcase*; (iii) oferecer controle aos *publishers* sobre os resumos de IA generativa; e (iv) estender regras antitruste globais à África do Sul⁶⁶.

3.13. Balanço das experiências comparadas

430. A análise dos diversos casos, leis e precedentes estrangeiros permite identificar modelos distintos de intervenção – por meio do direito autoral e pelo âmbito concorrencial. A **Tabela 6**, abaixo, sintetiza os principais resultados identificados:

Tabela 6 – Síntese dos casos estrangeiros sobre a utilização de conteúdo jornalístico pelo Google

| <i>Jurisdição</i> | <i>Regulamentação</i> | <i>Condutas analisadas</i> | <i>Encaminhamentos</i> |
|-----------------------|---|--|---|
| Reino Unido | <i>Digital Markets, Competition and Consumers Act; e Conduct Requirements para Google Search após identificação de Posição Estratégica de Mercado</i> | <i>Dependência de terceiros e assimetria de barganha entre plataforma e publishers; Utilização de conteúdos jornalísticos pela AI Overview sem transparência e controle.</i> | Controle de <i>opt-out</i> do <i>AI Overview</i> , atribuição de autoria dos conteúdos reproduzidos, ranqueamento justo. |
| União Europeia | Diretiva 2019/790 | Reprodução de conteúdo jornalístico sem compensação; <i>Utilização de conteúdos jornalísticos pela AI Overview sem compensação e controle.</i> | Transposição, aos ordenamentos dos países integrantes, da Diretiva que atribui direito exclusivo aos editores de imprensa sobre a reprodução e disponibilização de seus conteúdos; Investigação sobre <i>AI Overview</i> aberta. |

⁶⁵ Cotação do dia 13.04.2026.

⁶⁶ SOUTH AFRICA. COMPETITION COMMISSION. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI). Final Report – Annexure 8: Remedial Actions (Non-Confidential)**. Pretoria, November 2025. Disponível em: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2025/11/CC_MDPMI-Final-Report_Non-Confidential_Annexure8_Remedial-Actions.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

| | | | |
|-----------------------------|--|--|---|
| <p>França</p> | <p>Atribuição de direito conexo a editores de imprensa (por meio do Código de Propriedade Intelectual)</p> | <p>Abuso da posição dominante e exploração da dependência econômica ao exigir autorização gratuita para reprodução de conteúdo jornalístico;</p> <p>Treinamento de IA com conteúdo de terceiros.</p> | <p>Multas em 750 milhões de euros imposta pela autoridade concorrencial;</p> <p>Negociações de boa-fé com editores, apresentação de propostas de compensação, discussão em arbitragem, neutralidade de indexação, monitoramento por <i>Trustee</i>, disponibilização de informações sobre uso do conteúdo por IA.</p> |
| <p>Itália</p> | <p><i>Equo Compenso</i> (por meio da Lei de Direito Autoral)</p> | <p>Vinculação entre Google News e Google Search;</p> <p>Abuso de posição dominante pela extração automatizada de conteúdo jornalístico no Google News;</p> <p>Reprodução de conteúdo jornalístico sem compensação.</p> | <p>Manutenção de <i>crawler</i> separado para Google News;</p> <p>Acordos de compensação com veículos perante AGCom.</p> |
| <p>Alemanha</p> | <p>Atribuição de direito conexo a editores de imprensa (por meio da Lei de Direito Autoral)</p> | <p>Reprodução de conteúdo jornalístico sem compensação;</p> <p><i>Google News Showcase</i>;</p> <p>Utilização de conteúdo pela AI Overview sem remeter o usuário à fonte original, desviando tráfego.</p> | <p>Pagamento de 3.2 milhões de euros anuais à <i>Corint Media</i> até 2026;</p> <p>Compromissos do Google para não anexar o <i>News Showcase</i> à página de buscas, não vincular a critérios de ranqueamento na busca geral, garantir o exercício do direito conexo e ampliar o acesso a mais editores;</p> <p>Discussão de propostas de compensação no Escritório de Patentes e Marcas.</p> |
| <p>Austrália</p> | <p><i>News Media Bargaining Code</i></p> | <p>Desequilíbrio do poder de barganha entre <i>publishers</i> e Google Search;</p> <p>Ausência de controle sobre a utilização de conteúdo jornalístico em <i>snippets</i>;</p> <p>Reprodução de conteúdo jornalístico sem compensação.</p> | <p>Negociação de boa-fé com editores, discussão em arbitragem;</p> <p>Acordos com <i>publishers</i> firmados para além do Código.</p> |
| <p>África do Sul</p> | <p><i>Media and Digital Platforms Market Inquiry</i></p> | <p>Desequilíbrio do poder de barganha que possibilita a extração e monetização de conteúdo jornalístico pela plataforma, sem</p> | <p>Contribuição para fundos de desenvolvimento do jornalismo, pagamento de associados ao <i>News Showcase</i>, controles sobre ferramentas de IA, aplicação de regras antitruste globais.</p> |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | | partilha equitativa com editores de imprensa. | |
|--|--|---|--|

Fonte: elaboração própria.

431. Nos países da União Europeia – França, Itália e Alemanha –, os acordos de remuneração com *publishers* foram celebrados sobretudo no marco do direito autoral conexo sob a Diretiva 2019/790. Contudo, na França, a autoridade concorrencial desempenhou papel central e emblemático: a *Autorité de la Concurrence* impôs negociações de boa-fé e aplicou multas ao Google por descumprimento, demonstrando que direito autoral e direito concorrencial podem atuar de forma complementar. No Reino Unido, na Austrália e na África do Sul, a intervenção se deu por via concorrencial.

432. Importa destacar que não foram aplicados remédios específicos ao Google News (nos casos apresentados neste tópico) enquanto serviço autônomo – as intervenções recaíram sobre o Google Search e, mais recentemente, sobre o *AI Overview*. A tendência global de intensificação das discussões sobre a ferramenta, com *opt-out* sem retaliação no Reino Unido e investigações antitruste abertas na União Europeia, reforça a necessidade de trazer a questão neste processo.

433. O conjunto de experiências internacionais traz luz à discussão sobre eventual abuso exploratório decorrente da utilização da posição dominante do Google para apropriar-se do conteúdo jornalístico de *publishers* sem contrapartida adequada.

4. ELEMENTOS TEÓRICOS PRELIMINARES

434. Encerrada esta breve reconstrução jurisprudencial e antes de ingressar, propriamente, na análise concorrencial das condutas investigadas, reputo útil explicitar duas premissas teóricas que informam o raciocínio subsequente.

435. A primeira diz respeito às propriedades econômicas específicas do jornalismo, compreendido, precisamente por essas características, como bem de interesse público, especialmente sua histórica sustentação por mecanismos de *bundling* e o enfraquecimento progressivo desse arranjo com a plataformização do consumo e da distribuição de notícias.

436. A segunda diz respeito ao modo pelo qual a inteligência artificial reconfigura, em mercados digitais, os próprios termos do debate concorrencial. Isso ocorre porque a IA não apenas intensifica dinâmicas já conhecidas de intermediação, extração de dados, retenção de atenção e alavancagem de posição dominante, mas também cria novas formas de apropriação, recombinação e reaproveitamento econômico de conteúdo produzido por terceiros, exigindo, por isso mesmo, análise mais atenta das condições de

uso do insumo, da distribuição de valor no ecossistema e dos efeitos dessa transformação sobre a rivalidade e a dinâmicas competitivas entre agentes afetados.

437. Permeia ambas as premissas teóricas a proteção especial prevista no art. 220, § 5º, da Constituição Federal contra a formação e a existência de monopólios e oligopólios nos meios de comunicação social. Inserido no capítulo da ordem social, esse dispositivo cumpre dupla função. De um lado, busca impedir que a concentração econômica comprometa a atuação dos meios de comunicação em sua finalidade própria de canalizar o exercício das liberdades de opinião, expressão e informação. De outro, reforça a centralidade desses meios como suporte institucional da democracia⁶⁷.

438. Nesse sentido, o poder constituinte originário entendeu por bem acrescentar uma camada adicional de proteção à disciplina dos mercados e ao próprio princípio constitucional da livre concorrência, reforçando a capacidade de intervenção estatal já inscrita na ordem econômica constitucional. Não se trata de afastar os fundamentos da livre iniciativa, mas de reconhecer que, em matéria de comunicação social, a Constituição atribuiu especial relevo à preservação do pluralismo informativo e à prevenção de estruturas de poder capazes de comprometer a circulação de ideias.

439. Vale dizer que, embora se trate de norma dotada de forte densidade normativa, sua interpretação constitucional deve ser sempre cotejada com os demais pilares da ordem econômica, em especial a livre iniciativa e a excepcionalidade da intervenção estatal na economia. É justamente por essa razão que o dispositivo vem sendo compreendido e aplicado pelo Cade como princípio informador da defesa da concorrência no setor da comunicação social, justificando a imposição de restrições em casos concretos. Também tem servido de fundamento para regulações setoriais formuladas por autoridades como a Anatel e a Ancine.

440. Também essa tem sido a interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal (“STF”), que em diversas ocasiões recorreu ao dispositivo para afirmar a proteção do pluralismo informativo e da livre circulação de ideias⁶⁸. A Corte tem reforçado, com isso,

⁶⁷ ANDRADE, Diogo Thomson de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência: limites e alcance do princípio constitucional e da defesa da livre concorrência na era digital**. 2024. 309 f. Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5358/1/TESE_DIOGO%20THOMSON%20DE%20ANDRADE_DOUT%20DIR_2023.pdf. Acesso em: 4 abr. 2026.

⁶⁸ Na Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental (ADPF) 130 (rel. min. Ayres Britto, 2009), o Tribunal invocou o art. 220, §5º, para não recepcionar a Lei de Imprensa e assentar que a concentração midiática ameaça a livre circulação de ideias, essencial à democracia. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.404 (rel. min. Dias Toffoli, 2016), o dispositivo foi identificado como garantia estrutural da diversidade na comunicação social e da liberdade de programação das emissoras. Na ADI 6.387 (rel. min. Rosa Weber, 2020), o pluralismo informativo fundamentado no mesmo preceito foi

a necessidade de um ambiente midiático diverso, inclusivo e funcional à realização da liberdade de expressão e de comunicação. Embora reconheça que o Estado deve prevenir concentrações excessivas nesse domínio, o próprio STF também assinala que tais limites devem ser operacionalizados por mecanismos legislativos e regulatórios disponíveis às entidades responsáveis pela disciplina da concorrência e da competitividade nos meios de comunicação, entre elas o Cade, a Anatel e a Ancine.

441. Outro aspecto relevante dessas decisões, tanto no âmbito do STF quanto no do Cade, está na amplitude conferida ao alcance do art. 220, § 5º, da Constituição. Como se verifica dos temas apreciados pelo STF, entre os quais proteção de dados, liberdade de programação, classificação indicativa e Lei de Imprensa, a proteção constitucional não se limita a suportes tradicionais, mas alcança todo meio de comunicação que desempenhe papel essencial para o pluralismo informativo e para a livre circulação de ideias. Nessa linha, mostra-se natural a extensão interpretativa do dispositivo aos meios de comunicação digitais.

442. De modo semelhante, ao se examinar a jurisprudência do Cade em que esse dispositivo foi mobilizado para fundamentar restrições à concentração econômica, verifica-se variedade temática que ultrapassa os meios de comunicação em sentido estrito. Surgem, por exemplo, casos relacionados à distribuição de jornais e revistas⁶⁹, aos direitos de transmissão esportiva⁷⁰ e à concentração em televisão por assinatura⁷¹.

443. Nesse sentido, em meu parecer como Procurador Federal no Ato de Concentração nº 08012.013152/2007-20 (DGB/Chinaglia), cujo entendimento sobre o art. 220 é acompanhado pelo voto do relator, salientei que:

(...) um monopólio na distribuição pode obstar ou, ao menos, dificultar, limitar, o acesso à informação, bem como (...) direcioná-lo ou restringi-lo de forma a atingir o direito à comunicação social, cujo conteúdo jurídico, expresso no art. 220, caput, é, exatamente, a proteção contra quaisquer formas de restrição à manifestação do pensamento, a criação, a expressão e

articulado em conjunto com a proteção de dados pessoais como valor democrático. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adpf130.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2026.

⁶⁹ Sob a perspectiva do art. 220, §5º, o valor da concorrência se relaciona aos próprios fundamentos de uma sociedade democrática quando se analisa o segmento de comunicação. (Voto do conselheiro-relator Paulo Furquim no Ato de Concentração nº 08012.013152/2007-20 (DGB/Chinaglia), SEI 0033332, fl. 2363, versão física)

⁷⁰ No setor analisado, a eficiência deve ser medida pelos efeitos gerados na pluralidade, diversidade e qualidade da oferta de produtos midiáticos, conforme parecer da SG/Cade no Ato de Concentração nº 08700.004494/2018-53 (Disney/Fox). (SEI 0554780)

⁷¹No Ato de Concentração nº 08700.001390/2017-14 (AT&T/Time-Warner), o parecer da SG/Cade ressalta a necessidade de a análise concorrencial no segmento de comunicação prezar pela diversidade, a pluralidade de conteúdo e o livre acesso à informação (SEI 0377280), considerando ainda a tendência de concentração no mercado midiático exposta no voto do conselheiro-relator (SEI 0399995).

à informação, sejam as mesmas realizadas sob qualquer forma, veículo ou processo. (SEI 0033326, fl. 804, versão física ou fl. 327, versão virtual)

444. Parece igualmente natural, portanto, que o art. 220, § 5º, também sirva, no âmbito do Cade e da defesa da concorrência, como fundamento para decisões em casos concretos envolvendo mídia digital, bem como para propostas de política pública, definição de prioridades institucionais e, eventualmente, aperfeiçoamentos legislativos.

445. Em trabalho acadêmico, já defendo essa ampliação interpretativa do dispositivo constitucional como fundamento para maior atenção a casos que envolvam grandes controladores de acesso da economia digital. Isso se justifica porque é inegável o papel mediador que tais agentes exercem, mesmo quando não produzem diretamente a informação, uma vez que controlam os modos pelos quais a comunicação se estrutura e o acesso à informação se realiza no espaço público virtual.

446. Essa leitura se torna ainda mais relevante quando se adota uma chave de constitucionalismo digital, sobretudo em caso como o presente, que trata justamente da informação jornalística e de sua intermediação por mecanismos de inteligência artificial por agente que detém, de forma clara, posição monopolista⁷².

447. É, pois, também a partir dessa perspectiva constitucional, fundada em leitura influenciada pelo constitucionalismo digital e voltada a traduzir as exigências da sociedade digitalizada para o sistema de garantias e liberdades fundamentais inaugurado pela Constituição, que se examinará o caráter de bem público do jornalismo e as implicações concorrenciais do uso da inteligência artificial nos mercados de informação.

4.1. O jornalismo como um bem público

448. A primeira premissa teórica diz respeito à natureza econômica do bem aqui afetado. O jornalismo não pode ser compreendido, para fins concorrenciais, como conteúdo informacional indiferenciado.

449. Como observam Macedo & Moreira (2025), apoiando-se em Doyle (2013) e Olson (1971), trata-se de atividade com características associadas a bens públicos, na

⁷² ANDRADE, Diogo Thomson de. **Constitucionalismo digital e livre concorrência: limites e alcance do princípio constitucional e da defesa da livre concorrência na era digital**. 2024. 309 f. Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/5358/1/TESE_DIOGO%20THOMSON%20DE%20ANDRADE_DOUT%20DIR_2023.pdf. Acesso em: 4 abr. 2026; BALAGUER CALLEJÓN, Francisco. **La constitución del algoritmo**. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2022.

medida em que seus benefícios ultrapassam o universo de consumidores imediatos e irradiam efeitos positivos sobre a coletividade. Parte da literatura vai além e o aproxima da categoria dos bens meritórios, justamente porque sua provisão socialmente desejável não é assegurada pelo livre jogo das preferências individuais e do mercado⁷³.

450. Esse ponto pode ser formulado em termos mais amplos. O *High-Level Panel on Public Interest Media* (2025), em linha que remonta a McChesney & Nichols (2010), sustenta que o acesso a informação confiável constitui recurso fundamental da economia informacional contemporânea e que a mídia de interesse público desempenha, nesse contexto, função análoga à de infraestrutura de confiança do sistema⁷⁴.

451. A metáfora é expressiva, uma vez que sem produção estável de informação verificável, não se degradam apenas negócios jornalísticos isolados, mas sim a própria qualidade do ambiente informacional em que mercados, cidadãos e instituições tomam decisões. O jornalismo, nessa chave, não é apenas setor econômico entre outros, mas componente de base do funcionamento do sistema informacional.

452. A dimensão pública do jornalismo, portanto, não se resume à sua utilidade imediata para o leitor individual, compreendendo também a fiscalização de poderes públicos e privados, a redução de assimetrias de informação socialmente relevantes, a produção de conhecimento verificável sobre fatos de interesse coletivo e o fortalecimento das condições materiais para deliberação democrática.

453. Nessa medida, o dano ao jornalismo não se projeta apenas sobre um setor econômico específico, mas sobre a qualidade do sistema informacional em sentido mais amplo. É justamente esse caráter sistêmico que explica por que a erosão de sua base econômica produz efeitos que ultrapassam a relação contratual entre plataforma e *publisher* e alcançam, de forma mais difusa, a circulação de informações confiáveis, a pluralidade de fontes e o próprio ambiente público de formação da opinião.

⁷³ MACEDO, Bernardo Gouthier; MOREIRA, Miguel Silveira. **Transformação digital e sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público: considerações a partir de casos da Argentina, Brasil e Colômbia**. Revista Internet & Sociedade, v. 6, n. 1-2, p. 166-197, dez. 2025. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/transformacao-digital-e-sustentabilidade-economica-do-jornalismo-de-interesse-publico-consideracoes-a-partir-de-casos-da-argentina-brasil-e-colombia/>. Acesso em: 16 mar. 2026; DOYLE, Gillian. **Understanding Media Economics**. 2. ed. London: SAGE, 2013; OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

⁷⁴ HIGH-LEVEL PANEL ON PUBLIC INTEREST MEDIA. **The Economic Imperative of Investing in Public Interest Media**. Statement of the High-Level Panel on Public Interest Media. set. 2025; MCCHESENEY, Robert W.; NICHOLS, John. **The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution That Will Begin the World Again**. Philadelphia, PA: Nation Books, 2010.

454. Vale salientar, ademais, que o jornalismo enquanto bem econômico não é apenas socialmente valioso, mas também economicamente peculiar. Sua produção depende de investimentos fixos elevados e contínuos, que envolvem atividades de apuração, checagem, edição, manutenção de fontes, cobertura especializada, responsabilidade jurídica, estrutura institucional e construção reputacional ao longo do tempo. **Trata-se, portanto, de atividade cujo valor social frequentemente não coincide, de forma imediata, com a capacidade privada de captura de receita.**

455. Esses custos não se confundem com os de conteúdos informacionais genéricos, amadores ou meramente opinativos. **A singularidade do jornalismo está justamente em que ele organiza processos estáveis de verificação e *accountability*, produzindo informação nova e confiável em caráter contínuo. É essa capacidade de produção originária, e não apenas de circulação, que lhe confere relevo de tipo único para o ecossistema informacional.**

456. Essa singularidade econômica tem consequências concorrenciais diretas. Sempre que o bem produzido gera externalidades positivas difusas, mas sua remuneração privada é precária ou indiretamente apropriável por terceiros, tende a surgir quadro persistente de subinvestimento.

457. O jornalismo, nesse sentido, padece exatamente de tal problema, dado que seu valor social excede, de maneira recorrente, a parcela do valor que o veículo consegue internalizar em receitas de circulação, publicidade ou assinatura. Há, assim, descompasso estrutural entre valor social produzido e remuneração privada apropriável, ou seja, uma dinâmica em que externalidades positivas perenes não são devidamente precificadas por agentes atomizados.

458. Tal particularidade aparece com nitidez quando se examina a lógica histórica de financiamento da atividade, uma vez que o jornalismo foi, por longo tempo, sustentado por mecanismo de *bundling*.

459. O jornal reunia, em um mesmo produto, conteúdos heterogêneos e graus distintos de atratividade comercial. Nessa estrutura, como explicam Geradin (2019), Gabszewicz, Resende & Sonnac (2015) e Picard & Dal Zotto (2015), editoriais com maior apelo de mercado, bem como a receita publicitária associada ao conjunto da audiência, subsidiavam a produção de conteúdo mais custoso e menos imediatamente rentável, como investigação, cobertura política local e acompanhamento de políticas públicas⁷⁵.

⁷⁵ GERADIN, Damien. **Complements and/or Substitutes? The Competitive Dynamics Between News Publishers and Digital Platforms and What It Means for Competition Policy**. TILC Discussion Paper n. 2019-003, 2019; GABSZEWICZ, Jean; RESENDE, João; SONNAC, Nathalie. **Media as Multi-sided Platforms**. In: PICARD, Robert G.; WILDMAN, Steven S. (eds.). **Handbook on the Economics of the Media**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 3-35; PICARD, Robert G.; DAL ZOTTO, Cinzia. **The**

460. Em tal arquitetura, o veículo jornalístico funcionava, ademais, como plataforma de múltiplos lados, conectando leitores e anunciantes e viabilizando arranjos de subsídio cruzado que eram econômicos e editoriais ao mesmo tempo. A sustentabilidade da atividade dependia, assim, menos da rentabilidade isolada de cada reportagem e mais da capacidade de o veículo empacotar audiências, credibilidade, atenção e diversidade editorial em um único produto.

461. Vale salientar, ainda, que a digitalização não rompeu esse arranjo de forma instantânea. Em seu momento inicial, a relação entre plataformas de busca e *publishers* podia ser descrita como amplamente simbiótica.

462. Os veículos forneciam o conteúdo e a credibilidade informacional que tornavam a busca valiosa ao usuário; as plataformas, por seu turno, reduziam custos de distribuição, ampliavam alcance potencial e encaminhavam audiência às páginas dos produtores de conteúdo. Havia, portanto, complementaridade real entre indexação e visita ao site de origem, ainda que já atravessada por tensões inerentes à intermediação digital. Tal elemento é crucial para a análise dos temas explorados no presente voto.

463. Ocorre que a plataformização do consumo de notícias alterou de maneira profunda os termos dessa complementaridade. Macedo & Moreira (2025), retomando a literatura sobre mercado de mídia, descrevem a passagem para um ecossistema marcado por atomização do consumo, personalização, agregação, redirecionamento e progressivo *unbundling* do conteúdo jornalístico⁷⁶.

464. Nesse novo cenário, o usuário deixa de consumir o "jornal" como pacote e passa a acessar fragmentos isolados, mediados por mecanismos de busca, *feeds* e outras superfícies de descoberta. O ativo de maior valor econômico deixa de ser o produto editorial agregado e passa a ser, com frequência, a unidade fragmentada de atenção capturada no ponto de intermediação.

465. O efeito econômico desse *unbundling* é assimétrico, tendo em vista que as plataformas digitais passam a capturar os fragmentos mais monetizáveis da atenção e da descoberta, ao passo que os veículos preservam os custos fixos da produção

Dimension of Ownership and Control of Media. In: VALCKE, Peggy; PICARD, Robert G.; SUKOSD, Miklós (eds.). **Media Pluralism and Diversity: Concepts, Risks and Global Trends.** London: Palgrave Macmillan, 2015. p. 54-66.

⁷⁶ MACEDO, Bernardo Gouthier; MOREIRA, Miguel Silveira. **Transformação digital e sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público: considerações a partir de casos da Argentina, Brasil e Colômbia.** *Revista Internet & Sociedade*, v. 6, n. 1-2, p. 166-197, dez. 2025. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/transformacao-digital-e-sustentabilidade-economica-do-jornalismo-de-interesse-publico-consideracoes-a-partir-de-casos-da-argentina-brasil-e-colombia/>. Acesso em: 16 mar. 2026

originária de notícias, inclusive aqueles ligados às editorias menos rentáveis, mas socialmente indispensáveis.

466. Com isso, enfraquecem-se simultaneamente os subsídios cruzados internos entre editorias, a conexão direta entre leitor e marca jornalística e a capacidade de o veículo capturar, por si, a renda publicitária associada à atenção gerada por seu conteúdo. Sob essa lente analítica, a plataformização não elimina a necessidade do jornalismo, mas desloca para intermediários digitais parcela crescente do valor econômico que o produto original torna possível.

467. **O relatório sul-africano do MDPMI (2025) é particularmente útil ao mostrar que a erosão econômica das redações se converte, rapidamente, em erosão do próprio bem público, gerando um equilíbrio marcado por menos fiscalização de instituições, maior vulnerabilidade à desinformação, ampliação de desertos de notícias e redução da pluralidade, sobretudo em comunidades locais, regionais e historicamente desfavorecidas⁷⁷.**

468. **O mesmo ponto aparece, em linguagem mais ampla, na declaração do *High-Level Panel*, que nota que quando a infraestrutura de informação confiável se enfraquece, deterioram-se também as condições para investimento, confiança pública, coordenação social e funcionamento do próprio mercado informacional. A perda não é apenas setorial; é sistêmica.**

469. Esse diagnóstico ganha nova dimensão quando transposto, a seguir, para a discussão contemporânea sobre inteligência artificial. Como observa o relatório do Parlamento Europeu sobre *copyright* e IA (Peukert, 2025), a questão econômica central, em mercados baseados em treinamento e reaproveitamento de conteúdo, não reside apenas na remuneração do estoque pretérito de obras, mas também na preservação do fluxo futuro de dados criativos, confiáveis e de alta qualidade, sem o qual a própria utilidade social e econômica da IA tende a se deteriorar.⁷⁸

470. Em termos jornalísticos, isso equivale a dizer que a sociedade não depende apenas do acervo já publicado, mas da continuidade da produção de conteúdo original, verificável e responsivo à atualidade. O problema econômico, portanto, não é apenas

⁷⁷ COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>; HIGH-LEVEL PANEL ON PUBLIC INTEREST MEDIA. **The Economic Imperative of Investing in Public Interest Media**. Statement of the High-Level Panel on Public Interest Media. set. 2025. Disponível em: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2025/11/CC_MDPMI-Final-Report_Non-Confidential-1.pdf. Acesso em: 13 abr. 2026.

⁷⁸ PARLAMENTO EUROPEU. PEUKERT, Christian. **The Economics of Copyright and AI: Empirical Evidence and Optimal Policy**. PE 778.859. Brussels: European Parliament, dez. 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU\(2025\)778859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU(2025)778859_EN.pdf).

de repartição retrospectiva de valor, mas de preservação prospectiva do próprio insumo cuja extração está em debate.

471. **É justamente em razão de tais dinâmicas que o jornalismo assume relevo de tipo único no presente caso. A extração de valor aqui discutida não incide sobre insumo qualquer, mas sobre atividade cuja sustentabilidade depende de arranjos de financiamento estruturalmente delicados, cuja relevância social transcende a relação bilateral entre plataforma e fornecedor e cujo enfraquecimento repercute diretamente sobre a pluralidade, a confiabilidade e a qualidade do ecossistema informacional em seu conjunto. E aqui novamente, deve-se ressaltar a proteção especial requerida pela Constituição Federal no art. 220, §5º contra arranjos monopolísticos ou oligopolísticos que possam prejudicar essa pluralidade, confiabilidade e qualidade no acesso a informação jornalística, dada a sua relevância sistêmica.**

4.2. Inteligência artificial, concorrência e mercados de informação

472. Do outro lado deste problema dual, a incorporação de ferramentas de inteligência artificial generativa aos serviços de busca não representa, a meu ver, simples refinamento incremental de produto. Trata-se de reconfiguração mais ampla da forma pela qual informações são coletadas, processadas, sintetizadas, hierarquizadas e devolvidas ao usuário final.

473. Em mercados digitais, essa transformação é especialmente sensível pois desloca valor econômico não apenas entre concorrentes diretos, mas também entre a plataforma dominante e os agentes que produzem os insumos informacionais de que ela depende. Como mostram May (2024), Stucke & Ezechachi (2025) e Hagiu & Wright (2025), a inteligência artificial, aqui, não opera como acessório periférico, mas como tecnologia de propósito geral apta a reorganizar múltiplos mercados a jusante e a alterar, simultaneamente, estruturas de custo, rotas de distribuição e mecanismos de apropriação de valor⁷⁹.

474. Como sistematiza May (2024)⁸⁰, a dinâmica concorrencial da IA generativa pode ser observada, ao menos analiticamente, em três estágios interligados, quais sejam: (i) o

⁷⁹ OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. MAY, Richard. **Artificial Intelligence, Data and Competition**. OECD Artificial Intelligence Papers, n. 18. Paris: OECD, maio 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/artificial-intelligence-data-and-competition_e7e88884-en.html; STUCKE, Maurice E.; EZRACHI, Ariel. **Antitrust & AI Supply Chains**. Antitrust Law Journal, Chicago, American Bar Association, 2025; HAGIU, Andrei; WRIGHT, Julian. **Artificial intelligence and competition policy**. Information Economics and Policy, Amsterdam, Elsevier, 2025.

⁸⁰ OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. MAY, Richard. **Artificial Intelligence, Data and Competition**. OECD Artificial Intelligence Papers, n. 18. Paris: OECD, maio 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/artificial-intelligence-data-and-competition_e7e88884-en.html.

treinamento de modelos fundacionais; (ii) o *fine-tuning* ou refinamento; e (iii) a implantação comercial das aplicações. Essa decomposição importa porque as pressões concorrenciais, os custos de entrada e os pontos de estrangulamento não se distribuem de modo uniforme ao longo da cadeia.

475. O ponto central é que a concorrência em IA não se esgota em um único "mercado de modelos", dependendo, na realidade, de uma cadeia de valor na qual diferentes camadas se retroalimentam.

476. Vantagens obtidas em uma etapa podem ser transportadas para outra; poder econômico já detido em mercados adjacentes pode ser mobilizado para condicionar acesso a insumos, distribuição e escala; e integrações verticais podem reforçar efeitos de fechamento ou dependência em mais de um nível da cadeia. Stucke & Ezechri (2025), Hagiu & Wright (2025) e, em chave institucional, Lancieri, Edelson & Bechtold (2025) coincidem nesse ponto⁸¹.

477. Na base dessa cadeia, figuram alguns insumos decisivos. A literatura converge ao apontar, entre os principais, dados, capacidade computacional, capital, talento especializado e acesso a rotas de comercialização. Em conjunto, esses fatores sugerem risco concreto de concentração em múltiplas camadas, desde o treinamento até a implantação. **A competição em IA, por isso, não pode ser compreendida apenas pelo prisma do desempenho técnico do modelo, mas também pela estrutura de acesso aos insumos e aos canais de distribuição.**

478. Nem todo insumo de dado, porém, apresenta a mesma relevância para a dinâmica concorrencial. A própria OCDE (May, 2024) assinala que volume, variedade, atualidade, acurácia e unicidade podem alterar substancialmente o valor competitivo da base informacional.

479. Em diversos contextos, mais relevante do que simplesmente acumular grandes estoques de dados é controlar fontes qualificadas, atualizadas e dificilmente replicáveis. Isso é particularmente importante em mercados de informação, nos quais a utilidade do produto depende da confiabilidade e da renovação constante do insumo cognitivo utilizado para treiná-lo ou refiná-lo. O ponto aparece em May (2024) e reaparece, em chave dinâmica, em Peukert (2025)⁸².

⁸¹ LANCIERI, Filippo; EDELSON, Laura; BECHTOLD, Stefan. **AI Regulation: Competition, Arbitrage and Regulatory Capture**. Theoretical Inquiries in Law, v. 26, n. 1, 2025.

⁸² PARLAMENTO EUROPEU. PEUKERT, Christian. **The Economics of Copyright and AI: Empirical Evidence and Optimal Policy**. PE 778.859. Brussels: European Parliament, dez. 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU\(2025\)778859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU(2025)778859_EN.pdf).

480. **Essa observação ganha peso adicional no contexto da IA generativa. À medida que a ferramenta provoca a multiplicação de conteúdos sintéticos, resumidos ou reprocessados, tende a crescer o valor relativo de bases informacionais originárias, verificadas, atuais e produzidas por agentes que suportam custos reais de apuração, checagem e responsabilidade editorial. Novamente, ponto central para a análise do caso concreto.**

481. Não por acaso, a literatura recente sobre IA e direito autoral tem deslocado o foco da mera apropriação do estoque pretérito de obras para a preservação do fluxo futuro de dados e conteúdos de alta qualidade. A preocupação econômica, nessa perspectiva, deixa de ser apenas retrospectiva e passa a assumir também dimensão dinâmica, pois se volta a compreender como sustentar, no tempo, a produção dos próprios insumos de que os sistemas de IA dependem para funcionar, evoluir e manter utilidade social⁸³.

482. Quando agentes já estabelecidos em mercados digitais adjacentes dispõem, ademais, de dados oriundos de outros serviços, sob seu controle exclusivo, essas vantagens deixam de ser meramente quantitativas, passando a operar como economias de escopo e como barreiras à entrada.

483. Quando se trata de firmas já dominantes em busca, publicidade, sistemas operacionais, serviços em nuvem ou canais de distribuição, o acesso privilegiado a dados de uso e a relações previamente consolidadas com usuários e anunciantes tende a acelerar a internalização dos ganhos associados à IA e a dificultar a contestação por rivais, inclusive por agentes tecnicamente capazes. Forma-se, assim, uma dinâmica de vantagem competitiva cumulativa, em que ativos preexistentes reforçam a capacidade de apropriação dos benefícios econômicos da inovação.⁸⁴

484. Postas estas ideias iniciais, a etapa de implantação comercial merece, aqui, destaque especial. Como observa May (2024), é precisamente nesse nível que se tornam mais visíveis os efeitos ecossistêmicos, os custos de troca, as práticas de *bundling* e as vantagens de distribuição.

485. A empresa que controla a interface de acesso ao usuário final, o sistema operacional, a nuvem, a suíte de produtividade ou a principal porta de entrada para conteúdo e serviços passa a deter, não raro, o caminho mais curto para converter

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ STUCKE, Maurice E.; EZRACHI, Ariel. **Antitrust & AI Supply Chains**. Antitrust Law Journal, Chicago, American Bar Association, 2025; HAGIU, Andrei; WRIGHT, Julian. **Artificial intelligence and competition policy**. Information Economics and Policy, Amsterdam, Elsevier, 2025; LANCIERI, Filippo; EDELSON, Laura; BECHTOLD, Stefan. **AI Regulation: Competition, Arbitrage and Regulatory Capture**. Theoretical Inquiries in Law, v. 26, n. 1, 2025.

capacidade técnica em escala econômica. Em tais hipóteses, o controle da distribuição pode ser tão ou mais importante do que o mérito tecnológico isolado do modelo.

486. **Isso significa que a competição em IA pode ser distorcida não apenas por quem desenvolve o melhor modelo, mas também por quem consegue acoplá-lo, de forma mais eficaz, a bases pré-existentes de usuários, dados e rotas de comercialização.** Nessas hipóteses, a inovação em IA tende a ser absorvida por ecossistemas já consolidados, reforçando dependências e ampliando o poder de agentes que atuam simultaneamente como fornecedores do insumo tecnológico, distribuidores do acesso e operadores da demanda.

487. Cumpre destacar, nesse contexto, o papel da integração de produtos, tema que será analisado no presente caso e que tende a assumir crescente relevância em outras discussões sobre IA e concorrência. É precisamente por meio desse mecanismo de ligação ou alavancagem que funcionalidades baseadas em IA podem adquirir feição exclusionária, na medida em que são acopladas a produto ou serviço pré-existente já amparado por poder de mercado significativo.

488. Ainda que haja debate, em cada hipótese concreta, sobre se a *feature* de IA constitui mera evolução funcional do produto originário ou produto distinto, entendo que essa questão deve ser examinada com cautela e sem apriorismos. Em muitos casos, o acoplamento da funcionalidade de IA à infraestrutura original integra a própria estratégia da firma dominante de expandir usos, reforçar dependências e transferir vantagens de um mercado para outro, o que autoriza tratar essa relação, em chave concorrencial, como forma de ligação entre produtos e, por conseguinte, de alavancagem.

489. Some-se a isso um elemento adicional, haja vista que os ciclos de uso da IA também produzem novos dados. Interações com usuários, correções, cliques, permanência na interface e sinais de satisfação podem retroalimentar o aperfeiçoamento do serviço, aprofundando vantagens de incumbentes com maior escala e maior proximidade com a demanda final.

490. **Há, ainda, dimensão distributiva e macroeconômica que não pode ser desconsiderada. Athey & Scott Morton (2025), em diálogo com Tucker (2025), demonstram que poder de mercado na oferta de IA pode elevar custos marginais a jusante, limitar entrada e variedade, deslocar rendas para o nível superior da cadeia e**

produzir perdas de bem-estar mesmo quando a nova tecnologia gera ganhos de produtividade⁸⁵.

491. **Em outras palavras, não basta afirmar que a IA torna determinados processos mais eficientes. É necessário examinar quem captura esses ganhos e sob quais condições de acesso o restante da economia consegue deles participar. A eficiência técnica do modelo não resolve, por si, a questão distributiva e concorrencial subjacente.**

492. Esse ponto é especialmente relevante em mercados de informação. Se o fornecedor de IA ou o operador da infraestrutura dominante pode precificar estrategicamente o acesso à tecnologia, ou condicionar esse acesso a regras que comprimem a remuneração dos produtores de conteúdo, os ganhos de produtividade podem coexistir com enfraquecimento econômico dos agentes que produzem os insumos informacionais dos quais a própria IA depende.

493. A hipótese de prejuízo concorrencial, portanto, não se limita à exclusão de rivais tecnológicos. Ela alcança também a redistribuição assimétrica do valor produzido em camadas a jusante da cadeia e a possibilidade de que o poder concentrado a montante desorganize os incentivos econômicos dos produtores de insumo a jusante.

494. Lancieri, Edelson & Bechtold (2025), bem como Lianos (2025), acrescentam dimensão institucional importante. A regulação da IA não se desenvolve em vazio político ou econômico, mas em ambiente de competição entre jurisdições, arbitragem regulatória e risco de captura do processo regulatório por firmas interessadas em preservar suas vantagens⁸⁶.

495. Tal observação importa pois mostra que a política concorrencial, embora central, não atua sozinha, uma vez que sua efetividade depende de coordenação com regimes de privacidade, propriedade intelectual, nuvem, dados e interoperabilidade. Logo, em tecnologias de propósito geral, o deslocamento estratégico entre regimes jurídicos pode ser parte do próprio exercício do poder econômico.

496. Ao mesmo tempo, a incerteza não recomenda inércia. Lianos (2024), ao tratar da IA como parte de onda tecnológica marcada por assimetrias, hiper-evolução, uso

⁸⁵ ATHEY, Susan; SCOTT MORTON, Fiona. **Artificial Intelligence, Competition, and Welfare**. NBER Working Paper n. 34444. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, nov. 2025; TUCKER, Catherine. **How Will the Monetization Strategy Used to Support AI Affect Welfare?** Working Paper. Cambridge, MA, 2025.

⁸⁶ LANCIERI, Filippo; EDELSON, Laura; BECHTOLD, Stefan. **AI Regulation: Competition, Arbitrage and Regulatory Capture.**; LIANOS, Ioannis. **Synthetic Futures and Competition Law: Towards the Emergence of Precautionary Principle-Minded Approaches**. UCL Research Paper Series, n. 6, 2024.

transversal e autonomia, propõe raciocínio concorrencial mais atento aos riscos de concentração em sistemas complexos.

497. O sentido dessa formulação, a meu ver, não é o de autorizar intervenções intuitivas ou desvinculadas de prova, mas o de reconhecer que, em tecnologias de rápida difusão e efeitos potencialmente cumulativos, o atraso institucional pode permitir a consolidação de posições dificilmente reversíveis.

498. Não se trata, evidentemente, de tratar a inovação em IA como ilícita em si mesma. O ponto, aqui, é diverso.

499. Quando funcionalidades generativas são implementadas por plataforma já dominante em busca, controle de acesso ao público e aproveitamento de conteúdo de terceiros, a inovação deixa de ser fato neutro para a análise concorrencial. Ela passa a integrar o próprio modo de exercício do poder econômico.

500. Dito de outro modo, a presente seção não antecipa, ainda, juízo conclusivo sobre o caso concreto. Apenas delimita o quadro mais amplo dentro do qual ele deve ser compreendido, isto é, o de uma tecnologia apta a aprofundar, em certas circunstâncias, assimetrias preexistentes de acesso ao insumo, ao usuário e ao valor econômico produzido na cadeia informacional. É precisamente a preocupação dinâmica destacada por Peukert (2025) que se projeta, aqui, sobre o conteúdo jornalístico⁸⁷.

5. ANÁLISE CONCORRENCIAL

501. Feitas essas breves considerações teóricas sobre o problema dual do presente caso, esta seção busca organizar a análise concorrencial com enfoque em uma teoria do dano específica, sem avançar sobre outras suficientemente examinadas nos autos.

502. Assim, as teorias do dano já exploradas pelo DEE/Cade – aumento de custos dos rivais, alavancagem de posição dominante, raspagem de conteúdo jornalístico que permite o acesso à informação sem redirecionamento aos *publishers*, e venda casada –, bem como pela SG/Cade – inovação predatória e bloqueio a insumo essencial, retenção de tráfego com vistas ao aumento de receitas publicitárias e *self-preferencing* no eventual desvio ou retenção de tráfego em benefício próprio –, e posteriormente analisadas no voto do Conselheiro-Relator, já receberam, a meu ver, tratamento analítico suficiente no curso da instrução e das decisões precedentes.

⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEU. PEUKERT, Christian. **The Economics of Copyright and AI: Empirical Evidence and Optimal Policy**. PE 778.859. Brussels: European Parliament, dez. 2025. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU\(2025\)778859_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778859/IUST_STU(2025)778859_EN.pdf).

503. Remanesce, contudo, a necessidade de exame mais detido da dimensão exploratória da conduta, embora tenha sido objeto de parte das mencionadas manifestações. Por essa razão, concentro-me aqui na vertente de **abuso de posição dominante** que entendo relevante, especificamente no que toca ao suposto **abuso exploratório** (ou abuso de dependência econômica) associado ou não a elementos de abuso exclusionário.

504. A exposição seguirá, assim, em cinco passos encadeados: inicialmente, tecerei considerações acerca da tradição analítica de abuso de posição dominante e sua subcategoria, o abuso exploratório; em seguida, examinarei a construção do abuso exploratório na experiência europeia e seu enquadramento na tipologia aberta do art. 36 da Lei nº 12.529/2011; depois, será reconstituída a lógica econômica das condutas investigadas e a teoria do dano correspondente; na sequência, explicitarei os testes lógicos/regras de julgamento aplicáveis; e, por fim, aplicarei esses testes as condutas sob investigação.

5.1. Considerações acerca da tradição analítica de abuso de posição dominante

505. Como sistematiza a OCDE (2020), o abuso de posição dominante diz respeito, em termos gerais, a estratégias por meio das quais firmas com poder de mercado procuram reforçar, proteger ou explorar essa posição em detrimento do processo competitivo e dos agentes afetados. Em mercados digitais, tais estratégias podem assumir formas variadas, como recusa de acesso, preços predatórios, exclusividades, vinculação, alavancagem abusiva, autopreferência e também práticas exploratórias⁸⁸.

506. A utilidade dessa síntese está em recordar que o abuso de dominância constitui categoria ampla, de natureza genérica. Ela alcança, em geral, tanto condutas orientadas **a excluir ou dificultar** a rivalidade quanto condutas voltadas **a impor condições injustas a usuários, consumidores ou parceiros comerciais dependentes**.

507. Essa formulação mais geral importa por duas razões. A primeira é que **a posição dominante, por si só, não é ilícita. O ilícito está no uso abusivo dessa posição**. A segunda é que **a identificação do abuso não pode ser puramente formalista**. A própria OCDE enfatiza a necessidade de leitura orientada por efeitos, com cautela tanto contra a sobre-intervenção quanto contra a subintervenção, especialmente em mercados

⁸⁸ OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF (2020)4. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf); BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. Journal of Competition Law & Economics, Oxford, Oxford University Press, 2025; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023.

digitais marcados por inovação rápida, economias de escala e fortes assimetrias de informação.

508. Em mercados de plataforma, a posição dominante não se traduz apenas em participação elevada de mercado. **Ela se manifesta, também, na capacidade de definir unilateralmente as condições de acesso, visibilidade, ranqueamento, monetização e uso dos insumos fornecidos por terceiros.** Como explorado adiante, Balasingham & D'Amico (2025) descrevem essa qualidade como forma de dominância qualificada do *rule setter*; Bostoen (2023), por sua vez, chama atenção para o fato de que plataformas verticalmente integradas passam a exercer um "duplo papel": distribuem os produtos ou conteúdos de seus parceiros e, ao mesmo tempo, competem com eles⁸⁹.

5.2. Considerações acerca da tradição analítica de abusos exploratórios

509. Passando às especificidades da categoria do abuso exploratório, cumpre notar, desde logo, que a sua tradição interpretativa tem origem, sobretudo, na experiência europeia de aplicação do art. 102 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ("TFUE"), que menciona, entre os abusos de dominância, "*outras condições de transação não equitativas*" – conceito também explorado no contexto das alterações desenvolvidas especificamente para mercados digitais no âmbito da Seção 19ª alemã⁹⁰.

510. **Em termos teóricos, abuso exploratório é a conduta pela qual a empresa dominante se vale de sua posição de força para extrair, de consumidores ou parceiros comerciais, valor econômico em termos injustos, desproporcionais ou não razoavelmente ancorados em uma relação concorrencial equilibrada.** Essa extração pode assumir a forma de preço excessivo, de compressão indevida da remuneração paga ao fornecedor ou, de imposição de condição comercial injusta. O traço comum é que **a contraparte não dispõe de alternativa negocial real e suporta termos que não obteria em ambiente competitivo minimamente funcional**⁹¹.

511. Cumpre destacar que, em mercados de plataforma, a manifestação típica do abuso exploratório tende a deslocar-se do terreno do "preço excessivo" para o das "condições comerciais injustas".

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). **Art. 102.** Versão consolidada. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E102>. Acesso em: 16 mar. 2026; EUROPEAN COMMISSION. **Antitrust and cartels overview**. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/overview_en. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁹¹ *Ibidem*.

512. Como observam Botta (2023), Bostoen (2019; 2023) e a OCDE (2020), a **peculiaridade do ambiente digital está em que o "preço" muitas vezes não se expressa em cunho pecu**

513. **niário, mas em cessão de dados, exposição a publicidade, perda de atenção, aceitação de regras opacas ou tolerância a usos economicamente gravosos de conteúdo e outros insumos. Por isso, limitar a análise à pergunta sobre o valor monetário cobrado obscureceria justamente o ponto central do problema concorrencial aqui discutido**⁹².

514. A literatura sobre abuso de dependência econômica também ilumina esse deslocamento. Bougette, Budzinski & Marty (2019) mostram que a exploração, em relações verticais, costuma emergir quando o fornecedor investe em ativos específicos, enfrenta custos elevados de redirecionamento e não dispõe de canais comparáveis de escoamento, de modo que sua "taxa de risco" perante o comprador ou distribuidor dominante se torna elevada. Em ecossistemas digitais, essa dependência pode ser reforçada por efeitos de rede, centralização de dados e custos de troca, convertendo a plataforma em parceiro comercial incontornável mesmo sem contrato clássico de exclusividade⁹³.

515. Nessa mesma linha, Lee (2026), ao examinar os institutos do abuso de dependência econômica e do abuso de posição superior de barganha, sustenta que tais categorias cumprem função complementar ao controle tradicional de dominância justamente por trazerem ao centro da análise uma dimensão vertical do poder de mercado. O ponto, aqui, não é apenas a capacidade de uma empresa elevar preços ou excluir rivais em sentido clássico, mas também sua aptidão para condicionar o comportamento de parceiros econômicos que dela dependem para alcançar usuários, receita, visibilidade ou distribuição⁹⁴.

⁹² BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives**. In: AKMAN, Pinar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023; BOSTOEN, Friso. **Online platforms and pricing: Adapting abuse of dominance assessments to the economic reality of free products**. *Computer Law & Security Review*, v. 35, p. 263-280, 2019; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF (2020). Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf).

⁹³ BOUGETTE, Patrice; BUDZINSKI, Oliver; MARTY, Frédéric. **Exploitative Abuse and Abuse of Economic Dependence: What Can We Learn From an Industrial Organization Approach?** *Revue d'économie politique*, v. 129, n. 2, p. 261-286, 2019; BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2025.

⁹⁴ LEE, Sangyun. **Abuse of economic dependence (superior bargaining position) in competition law: concerns, benefits, and safeguards**. *Journal of Antitrust Enforcement*, Oxford, p. 1-38, 2026. DOI: 10.1093/jaenfo/jnag005.

516. Em mercados digitais, essa posição superior de barganha pode se manifestar na imposição unilateral de condições comerciais sobre atores que, embora formalmente independentes, não dispõem de via funcionalmente equivalente para acessar a demanda.

517. Logo, a exploração, nesses casos, tende a aparecer menos sob a forma de preço monetário excessivo e mais na administração, em favor da plataforma, dos termos de uso do conteúdo, da atribuição, do ranqueamento, da retenção de atenção e do retorno de tráfego. É precisamente por isso que a lente da dependência econômica, tal como trabalhada por Lee (2026), ajuda a compreender por que certas condutas podem assumir feição exploratória mesmo fora do paradigma mais estreito do “preço excessivo”.

518. Ato contínuo, não se segue daí, contudo, que toda assimetria em mercado digital deva ser tratada como abuso exploratório. Ao contrário, Röller (2007) adverte que a intervenção antitruste, nessa seara, deve ser reservada a circunstâncias especiais: barreiras à entrada relevantes, ausência de autocorreção do mercado, inexistência de remédio estrutural mais adequado e inexistência de regulador setorial eficaz, ou sua insuficiência.

519. A utilidade dessa advertência, para o presente voto, não está em restringir artificialmente a tutela concorrencial, mas em disciplinar sua aplicação e evitar que a cláusula aberta do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 seja convertida em instrumento de intervenção indiscriminada, dissociado de critérios objetivos e alheio aos limites próprios da análise concorrencial⁹⁵.

520. É precisamente com esse propósito que, adiante, procedo à estipulação de parâmetros, de modo a aferir, com base em elementos verificáveis, se estão presentes circunstâncias que justificam a incidência do referido dispositivo no que toca ao abuso exploratório.

521. Vale salientar, ademais, que a literatura recente afasta a falsa dicotomia segundo a qual seria necessário escolher entre exploração e exclusão, elemento que será relevante adiante, na apresentação das possíveis teorias do dano identificadas. Nesse

⁹⁵ RÖLLER, Lars-Hendrik. **Exploitative Abuses**. ESMT Business Brief n. BB-107-002. Berlin: ESMT European School of Management and Technology, 2007; BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. Journal of Competition Law & Economics, Oxford, Oxford University Press, 2025; OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF(2020)4. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf).

sentido, Röller (2007), Bostoen (2023), Bougette, Budzinski & Marty (2019), Balasingham & D'Amico (2025) e a própria OCDE (2020) convergem no ponto essencial: a mesma conduta pode, simultaneamente, transferir valor do parceiro dependente para a plataforma dominante e reforçar barreiras à entrada, aprisionamento e perda de diversidade competitiva⁹⁶.

5.2.1. Jurisprudência europeia para abusos exploratórios

522. Como exposto, a tradição funcional de análise de abusos exploratórios desenvolveu-se, em larga medida, na jurisprudência europeia construída a partir do art. 102 do TFUE. Não se trata, pois, de categoria meramente acadêmica. O próprio texto do Tratado proíbe, entre outras condutas, a imposição de "*outras condições de transação não equitativas*", a aplicação de condições desiguais a parceiros comerciais e a imposição de "*prestações suplementares*" desvinculadas do objeto contratual⁹⁷.

523. É certo que a experiência europeia foi (e ainda é) mais prolífica na análise de condutas exclusionárias do que em abusos exploratórios. Ainda assim, os precedentes disponíveis revelam fio condutor suficientemente nítido: a condição comercial imposta pela empresa dominante torna-se abusiva quando excede o que é necessário a um objetivo legítimo, calcifica dependência econômica e produz prejuízo apreciável aos parceiros comerciais ou a terceiros afetados⁹⁸.

524. O precedente clássico de *SABAM* (Case 127/73) já continha, em germe, essa lógica. Naquele caso, o Tribunal de Justiça da União Europeia ("TJUE") reconheceu que a entidade detentora de monopólio de fato na gestão coletiva de direitos autorais poderia abusar de sua posição ao exigir cessão global e indiscriminada de direitos

⁹⁶ RÖLLER, Lars-Hendrik. **Exploitative Abuses**. ESMT Business Brief n. BB-107-002. Berlin: ESMT European School of Management and Technology, 2007; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023; BOUGETTE, Patrice; BUDZINSKI, Oliver; MARTY, Frédéric. **Exploitative Abuse and Abuse of Economic Dependence: What Can We Learn From an Industrial Organization Approach?** *Revue d'économie politique*, v. 129, n. 2, p. 261-286, 2019; BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2025; OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets: Background note by the Secretariat**. DAF/COMP/GF (2020). Paris: OECD, 2020.

⁹⁷ TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (TFUE). **Art. 102**. Versão consolidada. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E102>. Acesso em: 16 mar. 2026; EUROPEAN COMMISSION. **Antitrust and cartels overview**. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: https://competition-policy.ec.europa.eu/antitrust-and-cartels/overview_en. Acesso em: 16 mar. 2026.

⁹⁸ PADILLA, Jorge. **What Is an Exploitative Abuse?** Working Paper. Washington: GW Innovation and Competition Lab / Compass Lexecon, 15 nov. 2024.

presentes e futuros, bem como ao prolongar, para além do necessário, o controle sobre tais direitos⁹⁹.

525. A *ratio* do julgado reside precisamente na ideia de que o exercício de um objetivo legítimo – proteger os direitos dos autores – não autoriza a imposição de termos que excedam o limite necessário para esse fim e que, por isso, encruam injustamente a liberdade econômica da contraparte.

526. Em *Tetra Pak II* (Decision 92/163/EEC; Cases T-83/91 e C-333/94 P), a Comissão e, subsequentemente, os tribunais europeus aprofundaram esse raciocínio ao reputar abusivas cláusulas contratuais que restringiam, sem conexão adequada com o objeto do contrato, o uso, a modificação, a manutenção e a alienação de equipamentos adquiridos pelos clientes¹⁰⁰.

527. O aspecto decisivo, ali, não foi apenas o ônus econômico das cláusulas, mas o fato de que elas iam além do propósito contratual e reforçavam a dependência econômica dos clientes em relação à empresa dominante. A linguagem de *Tetra Pak II* (Decision 92/163/EEC; Cases T-83/91 e C-333/94 P) conecta, de modo particularmente útil, a noção de injustiça contratual à de fortalecimento artificial da dependência.

528. O precedente *AAMS* (Case T-139/98) moveu-se na mesma direção. A Comissão reputou abusivas cláusulas que limitavam, sem necessidade demonstrada, a introdução de novas marcas de cigarros, o volume máximo de produtos e os mecanismos de expansão da distribuição¹⁰¹.

529. Também aí o problema central não era uma tarifa elevada em abstrato, mas a imposição de condições operacionais desnecessárias e desproporcionais por agente dominante, com o efeito de estreitar a liberdade comercial dos parceiros e restringir seu acesso ao mercado.

⁹⁹ UNIÃO EUROPEIA. Court of Justice. **Case 127/73, Belgische Radio en Televisie v. SV SABAM and NV Fonior**. [1974] ECR 51. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61973CJ0127%2801%29>. Acesso em: 13 abr. 2026.

¹⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Tetra Pak II**. Commission Decision 92/163/EEC, OJ 1992 L 72/1. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/1992/163/oj/eng>. Acesso em: 13 abr. 2026; UNIÃO EUROPEIA. General Court. **Case T-83/91, Tetra Pak v. Commission**. [1994] ECR II-755. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61991TJ0083_SUM. Acesso em: 13 abr. 2026; UNIÃO EUROPEIA. Court of Justice. **Case C-333/94 P, Tetra Pak International SA v. Commission**. [1996] ECR I-5951. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61994CJ0333>. Acesso em: 13 abr. 2026.

¹⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA. **Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS)**. OJ 1998 L 252/47; UNIÃO EUROPEIA. General Court. **Case T-139/98, Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato v. Commission**. [2001] ECR II-3413. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998TJ0139>. Acesso em: 13 abr. 2026.

530. Mais recentemente, a decisão da Comissão Europeia no caso *Apple – App Store Practices* (Case AT.40437) forneceu formulação mais sistemática do teste jurídico para condições comerciais injustas. Conforme sintetizado por Padilla (2024), a Comissão afirmou que tais condições, para serem qualificadas como abusivas, devem: (i) ser impostas por empresa dominante a seus parceiros comerciais; (ii) ser desfavoráveis ou prejudiciais aos interesses desses parceiros ou de terceiros, inclusive consumidores; e (iii) não ser necessárias para a consecução de objetivo legítimo, ou, em todo caso, não serem proporcionais, por irem além do estritamente necessário¹⁰².

531. Importa notar que a decisão *Apple – App Store Practices* (Case AT.40437) também refutou duas objeções recorrentes em matéria de abuso exploratório. A primeira é a de que a autoridade deveria demonstrar nexos causal específico entre dominância e adoção da conduta. A segunda, a de que seria necessário comparar a cláusula imposta pelo dominante com a prática de agentes não dominantes.

532. A Comissão entendeu, conforme explica Padilla (2024), que basta demonstrar que a posição de dominância relativa permite à incumbente impor os termos em questão e que, quando praticados por agente dominante, tais termos são aptos a causar dano apreciável.

533. Na mesma direção, o Tribunal Geral observou, em *Google Shopping* (Case T-612/17), que uma "*dominant undertaking is subject to certain restrictions*" ("*empresa dominante está sujeita a determinadas restrições*") que não recaem sobre agentes não dominantes. **A consequência analítica é direta, apontando que o teste não exige tratar como irrelevante a dominância nem supor que a licitude para um agente marginal se projete automaticamente sobre o dominante**¹⁰³.

534. No plano das plataformas digitais, Botta (2023) identifica desenvolvimento adicional dessa jurisprudência por meio de decisões nacionais recentes. Em *Google Ads Rules* (Decision 19-D-26), a *Autorité de la Concurrence* francesa afirmou que uma empresa dominante pode impor condições comerciais injustas quando detém participação tão elevada que seus clientes não têm escolha senão aceitar os termos de transação que ela define¹⁰⁴.

¹⁰² COMISSÃO EUROPEIA. **Case AT.40437 – Apple – App Store Practices (music streaming)**. Decision of 4 mar. 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/3554/oj/eng>. Acesso em 13 abr. 2026; PADILLA, Jorge. **What Is an Exploitative Abuse?** Working Paper. Washington: GW Innovation and Competition Lab / Compass Lexecon, 15 nov. 2024.

¹⁰³ **Google and Alphabet v Commission (Case T-612/17), EU:T:2021:763**. Luxemburgo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50446875-7767-11ec-9136-01aa75ed71a1>. Acesso em: 16 mar. 2026.

¹⁰⁴ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 19-D-26 of 19 December 2019** regarding practices employed in the online search advertising sector. Paris, 19 dez. 2019. Disponível em:

535. Com base nisso, a autoridade qualificou o Google como parceiro comercial incontornável para anunciantes digitais, reputou injustas regras modificadas reiteradamente e de modo opaco, rejeitou justificativas objetivas e ainda examinou os efeitos anticoncorrenciais potenciais das regras no mercado a jusante.

536. A decisão francesa em *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17) é ainda mais próxima da matéria destes autos. Após a entrada em vigor da legislação francesa de direitos conexos, o Google condicionou a exibição de *snippets* à concessão de licença gratuita pelos *publishers*¹⁰⁵.

537. A *Autorité de la Concurrence* concluiu que o Google atuava como parceiro comercial incontornável para os veículos de imprensa, que a exigência de licença gratuita frustrava o propósito da Diretiva 2019/790 e da legislação francesa – voltadas a assegurar remuneração justa –, que não se identificava justificativa objetiva suficiente e que os jornais excluídos incorriam em desvantagem concorrencial concreta. A estrutura analítica empregada em *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17) – parceiro incontornável, condição injusta, ausência de justificativa e efeitos relevantes – oferece, a meu ver, o precedente comparado mais útil para a análise do caso em tela.

538. No âmbito do direito alemão, o caso *Facebook* (Decision B6-22/16), do *Bundeskartellamt*, é relevante por demonstrar que, em ecossistemas digitais, a exploração pode materializar-se pela imposição de termos de uso de dados que não sejam necessários ao funcionamento do serviço e que extraíam valor dos usuários em condições de assimetria informacional e dependência¹⁰⁶.

539. A utilidade do precedente, aqui, está menos em sua base normativa específica e mais na demonstração de que a combinação entre dominância, opacidade, ausência de

<https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/decision/regarding-practices-implemented-sector-online-search-advertising-sector>. Acesso em: 13 abr. 2026; BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives**. In: AKMAN, Pinar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

¹⁰⁵ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020** on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse. Paris, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>. Acesso em: 13 abr. 2026; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021** on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>. Acesso em: 13 abr. 2026.

¹⁰⁶ BUNDESKARTELLAMT (Alemanha). **Decision B6-22/16 (Facebook)**. Bonn, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.html>. Acesso em: 13 abr. 2026.

escolha real e captura excessiva de dados ou conteúdo pode ser tratada como abuso de exploração em plataformas.

540. Por fim, ainda que não envolvendo diretamente debates relacionados a abuso exploratório, vale observar que a jurisprudência europeia recente sobre recusa de contratar oferece elemento teórico útil para compreender o poder exercido por plataformas dominantes sobre agentes que dependem delas para acessar usuários, mercados ou funcionalidades relevantes.

541. Em *Bronner (C-7/97)*¹⁰⁷, o TJUE adotou critério rigoroso, apontando que para que a recusa de acesso configurasse abuso, seria necessário demonstrar que o recurso negado era realmente indispensável, isto é, que não havia substituto atual ou potencial. A Corte deixou claro, ademais, que não basta afirmar que criar alternativa própria seria mais caro, menos eficiente ou economicamente desvantajoso para o rival.

542. Esse entendimento, contudo, foi matizado mais recentemente no caso *Android Auto (C-233/23)*¹⁰⁸, que tratou de recusa de interoperabilidade em plataforma digital aberta ao uso de terceiros. Ali, a Corte indicou que não se deve aplicar automaticamente o mesmo teste severo de *Bronner* quando se está diante de infraestrutura pensada justamente para receber aplicações, complementos ou serviços desenvolvidos por terceiros.

543. Como observa *Ibáñez Colomo (2025)*¹⁰⁹, em situações desse tipo, o foco da análise se desloca. Mais do que perguntar, em abstrato, se a infraestrutura é indispensável em sentido absoluto, passa a importar se a recusa de contratar, de permitir interoperabilidade ou de viabilizar acesso é capaz de dificultar indevidamente a concorrência e preservar, sem justificativa suficiente, a posição da plataforma dominante.

544. A relevância desse desenvolvimento, em plano teórico, está em mostrar que, em mercados digitais, a ideia de essencialidade não desaparece, mas tampouco deve ser tratada de forma rígida e mecânica. Ela passa a ser útil, sobretudo, para identificar

¹⁰⁷ UNIÃO EUROPEIA. Court of Justice of the European Union. **Oscar Bronner GmbH & Co. KG v. Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG et al. Case C-7/97**. Judgment of 26 Nov. 1998. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/306707d4-0525-4134-b45d-c572b81b759a>. Acesso em: 2 abr. 2026.

¹⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. Court of Justice of the European Union. **Alphabet Inc., Google LLC e Google Italy Srl v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Case C-233/23**. Judgment of 25 Feb. 2025. Disponível em: <https://curia.europa.eu/site/upload/docs/application/pdf/2025-02/cp250019en.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2026.

¹⁰⁹ IBÁÑEZ COLOMO, Pablo. **How Android Auto Reshapes the Law of Refusal to Deal (and What It Means in Practice)**. SSRN, 23 out. 2025. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=5648051>. Acesso em: 2 abr. 2026.

situações de dependência estrutural, ausência de alternativa funcionalmente comparável e posição superior de barganha por parte da plataforma.

545. Em outras palavras, a jurisprudência recente sugere que, em ecossistemas digitais, a análise da recusa de contratar deve olhar não apenas para a propriedade formal da infraestrutura, mas também para o papel que ela exerce na prática e para o grau de dependência que produz sobre agentes terceiros.

546. **Tudo isso apresentado, entendo, portanto, que os julgados europeus recentes – tanto no âmbito da Comissão Europeia quanto dos Estados membros aqui mencionados – convergem em quatro proposições: (i) abuso exploratório não se limita a preço excessivo; (ii) condições comerciais injustas podem, de forma autônoma configurar ilícito concorrencial; (iii) o teste central gravita em torno de imposição, prejuízo, necessidade e proporcionalidade; e (iv) em plataformas digitais, ganha especial relevo a noção de parceiro comercial incontornável, de poder de definição de regras e de dependência econômica assimétrica.**

5.3. Da qualificação jurídica do abuso exploratório no direito brasileiro

547. No direito brasileiro, não há, até o momento, linha jurisprudencial tão nítida e consolidada quanto a europeia no tratamento do abuso exploratório. Essa ausência, porém, não pode ser confundida com silêncio normativo. Ao contrário, a arquitetura do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 fornece, a meu ver, base suficientemente aberta e habilidosa para o enquadramento de arranjos exploratórios, inclusive em mercados digitais.

548. Isso decorre, em primeiro lugar, da própria moldura legislativa. O art. 36 alcança "*atos sob qualquer forma manifestados*" que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos descritos em seus incisos; e o § 3º explicita o caráter meramente exemplificativo das condutas ali elencadas, conforme indica a expressão "*além de outras*", que antecede a lista de incisos subsequentes.

549. A opção da legisladora brasileira foi, portanto, deliberadamente aberta e orientada por efeitos, e não por uma tipologia fechada de ilícitos. Nesse mesmo sentido, Frazão (2017)¹¹⁰ destaca que:

Ao definir o ilícito antitruste por seus efeitos, a Lei n. 12.529/2011 assume considerável abrangência, abrindo espaço para sua incidência sobre práticas empresariais extremamente diversas, como se infere do rol de condutas listado no § 3º do art. 36. Quando se verifica que esse rol ainda é meramente descritivo e que as práticas independem da forma dos atos jurídicos, estando condicionadas tão somente à possibilidade de efeitos anticoncorreciais

¹¹⁰ MELLO, Ana Frazão Vieira de. *Direito da concorrência, 1ª edição*. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017.

igualmente amplos, observa-se que existe uma margem extremamente ampla para a identificação do ilícito antitruste.

550. É precisamente nessa moldura – aberta e orientada por efeitos – que se revela possível o enquadramento de práticas exploratórias, ainda que ausente uma tradição jurisprudencial consolidada a seu respeito. Isso porque, ao não restringir o ilícito concorrencial a tipos previamente delimitados, o art. 36 permite que a autoridade antitruste investigue, com base em critérios empíricos e verificáveis, se determinadas condutas – ainda que não tradicionalmente qualificadas como abusivas – são aptas a produzir efeitos adversos à concorrência.

551. Ao mesmo tempo, essa abertura normativa convive com a identificação de ilícitos por objeto nos casos em que a experiência decisória já evidenciou, com suficiente grau de certeza, a nocividade intrínseca de determinadas práticas, dispensando análise aprofundada de efeitos.

552. Assim, conforme já abordei no Processo Administrativo nº 08700.000284/2022-72 (CRECI/GO), enquanto os ilícitos por objeto permanecem circunscritos a hipóteses já amadurecidas, o domínio dos ilícitos por efeitos assume papel central na apreciação de condutas exploratórias, permitindo ao direito concorrencial brasileiro responder, de forma flexível e fundamentada, a arranjos ainda não plenamente sedimentados na jurisprudência. Este é justamente o caso da presente avaliação, desenvolvida imersa em uma análise por efeitos.

553. Em segundo lugar, o inciso IV do art. 36, especialmente em sua referência ao exercício abusivo de posição dominante, fornece a moldura geral para capturar extrações de valor que não se apresentem como recusa de contratar, preço excessivo clássico ou exclusão pura e simples. É justamente essa abertura que permite aproximar, funcionalmente, o direito brasileiro das categorias exploradas pela Comissão Europeia sob o art. 102 do TFUE.

554. No plano dos arranjos específicos, diversos incisos do § 3º do art. 36 oferecem caminhos complementares. O inciso X alcança a discriminação de adquirentes ou fornecedores por meio da fixação diferenciada de preços ou de "*condições operacionais de venda ou prestação de serviços*". O inciso XVIII, por sua vez, trata expressamente de "*subordinar a venda de um bem à aquisição de outro*", revelando que a lei brasileira já contempla, de forma exemplificativa, formas de coerção contratual e de alavancagem entre relações econômicas.

555. Mesmo quando a prática não se amolda perfeitamente a um único inciso, a combinação entre o *caput*, o § 2º – ainda que se admita a existência de cenários de

posição dominante em patamar distinto do ali indicado – e o rol exemplificativo do § 3º permite enquadrar imposições unilaterais de condições injustas a parceiros dependentes. Nessa chave, condutas exploratórias semelhantes às tratadas na experiência europeia sob o art. 102, alíneas "a", "c" e "d", podem encontrar tradução funcional, no direito brasileiro, por meio da cláusula geral do art. 36 (*caput*), inciso IV e §3º, em diálogo com incisos como o IV, o V, o VIII, o X, o XII e o XVIII.

556. Vale salientar que essa leitura não é estranha ao próprio ambiente institucional brasileiro. No contexto da contribuição do Cade ao Ministério da Fazenda, no âmbito da tomada de subsídios para a regulação de plataformas digitais, destacou-se que o § 3º do art. 36 apresenta um rol exemplificativo, e não exaustivo, sendo também reconhecido que a lei pode abranger práticas de natureza exploratória¹¹¹. Em reflexão doutrinária recente, o ex-Conselheiro Victor Oliveira Fernandes também sublinha que a tipificação aberta do art. 36 permite adaptar o direito brasileiro a novas formas de abuso de dominância em mercados digitais¹¹².

557. Nessa mesma direção, no meu voto vogal no Recurso Voluntário nº 08700.009572/2024-54 (TCC Apple Inc. e Apple Services LATAM LLC.), salientei que:

“8. (...) é imprescindível reforçar que a competência do Cade para apurar infrações à ordem econômica está fundamentada na previsão do art. 36, da Lei nº 12.529/2011, tratando-se de uma tipificação aberta de condutas que gerem potencialmente ou concretamente efeitos nocivos à concorrência a partir de atos sob qualquer forma manifestados.

9. Cumpre notar que a utilização do termo "atos" demonstra a amplitude dessa competência, englobando acontecimentos vinculados à manifestação da vontade humana, aos quais a Lei de Defesa da Concorrência atribui efeitos jurídicos.

10. (...). Assim, não há, de maneira prévia e absoluta, categorias de atos jurídicos que possam ser automaticamente excluídas do escopo da Autoridade Antitruste.

11. O elemento determinante para a exclusão de um ato jurídico da competência do Cade é precisamente a ausência de enquadramento na tipificação aberta do art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Isso exige da Autoridade de Defesa da Concorrência um trabalho aprofundado de análise e

¹¹¹ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Contribuições do Cade ao Ministério da Fazenda**. Brasília: Cade. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-cade-ministerio-fazenda.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026.

¹¹² FERNANDES, Victor Oliveira. **Towards data portability and interoperability under Brazilian competition law: crafting appropriate legal standards for abuse of dominance**. Competition Policy International Antitrust Chronicle, 2023.

interpretação desses atos, a fim de verificar sua lesividade (potencial ou concreta) ao ambiente concorrencial.” (SEI 1536672, grifo original).

558. Do mesmo modo, a recomendação conjunta expedida por Cade, ANPD, MPF e Senacon a respeito da alteração da política de privacidade do WhatsApp, embora não constitua precedente condenatório de mérito, é ilustrativa de um ponto importante: autoridades brasileiras já identificaram, em contextos digitais, o risco concorrencial inerente à imposição unilateral de novos termos por agente com forte poder estrutural e alta dependência do usuário ou parceiro¹¹³.

559. Entendo, assim, que a ausência de jurisprudência brasileira consolidada com o rótulo específico de abuso exploratório não impede, antes convida, a construção de critérios analíticos que sejam reproduzíveis em outros casos e ao mesmo tempo permeáveis as especificidades do caso concreto.

560. O ponto decisivo não é importar mecanicamente categorias estrangeiras, mas reconhecer que a legisladora brasileira já deixou abertas, de forma suficiente, as trilhas normativas para identificar e sancionar condutas exploratórias quando elas se traduzam em exercício abusivo de posição dominante.

5.4. Da conduta investigada

561. Tudo isso posto, cumpre explicitar a conduta objeto da análise.

Para tanto, importa esclarecer que o presente Inquérito Administrativo foi instaurado com o objetivo amplo de “*averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias*” (SEI 0632620, §§43 e 143). O despacho de instauração da SG/Cade (Despacho Decisório nº 4/2019, SEI 0635540) delimitou, na prática, o foco instrutório à conduta de *scraping*.

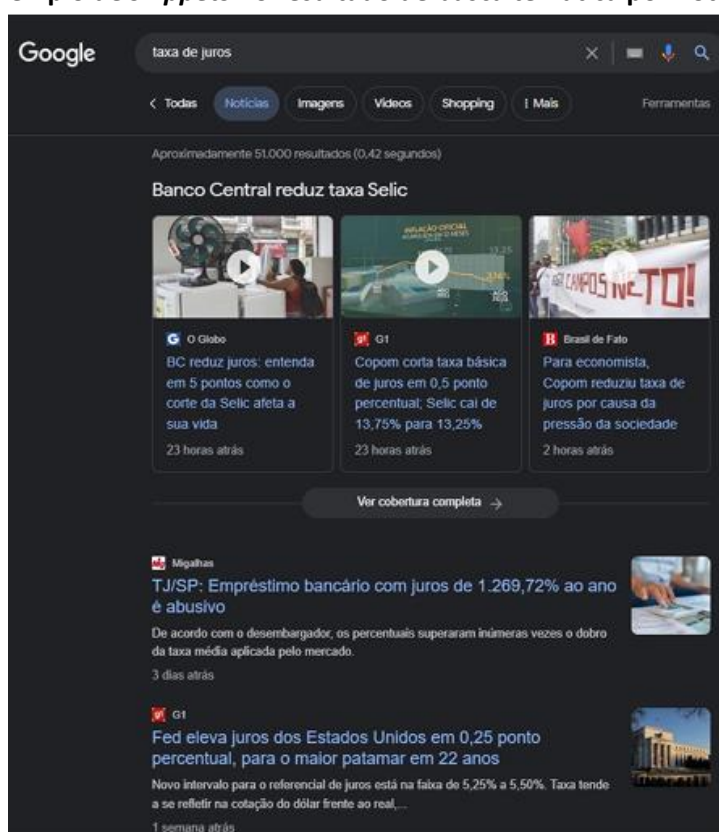
562. A partir dessa delimitação, a exibição de *snippets* e outros excertos de conteúdo jornalístico na SERP do Google, sem suposta remuneração adequada, constitui a face primária da conduta investigada neste Inquérito Administrativo, instaurado em 2019 a

¹¹³ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE); AUTORIDADE NACIONAL DE PROTEÇÃO DE DADOS (ANPD); MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF); SECRETARIA NACIONAL DO CONSUMIDOR (SENACON). **Recomendação conjunta sobre a política de privacidade do WhatsApp**. Brasília, 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2021/Recomendac%CC%A7a%CC%83o_WhatsApp_-_Assinada.pdf. Acesso em: 16 mar. 2026; CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Cade, MPF, ANPD e Senacon recomendam que WhatsApp adie entrada em vigor da nova política de privacidade**. Brasília: Cade, 7 maio 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-mpf-anpd-e-senacn-recomendam-que-whatsapp-adi-entrada-em-vigor-da-nova-politica-de-privacidade>. Acesso em: 16 mar. 2026.

partir de representação que, à época, descreveu o *scraping* realizado pelo Investigado como apto a alavancar receitas publicitárias em detrimento dos *publishers*, que permanecem responsáveis pelos custos de produção do conteúdo.

563. Em termos mais concretos, a prática consiste na coleta automatizada (*crawling* e *indexing*) de conteúdos jornalísticos disponíveis na web (*scraping*), seguida de sua reprodução parcial – por meio de títulos, trechos de texto, imagens e outros metadados (*snippets*, vide **Figura 13**) diretamente na página de resultados do buscador (SERP), em formatos como resultados orgânicos enriquecidos e painéis informativos. Essa exibição ocorre sem redirecionamento imediato ao site de origem e, em diversos casos, mostra-se suficiente para satisfazer a necessidade informacional do usuário, reduzindo a probabilidade de clique no *link* do *publisher*.

Figura 13 – Exemplo de *snippets* no resultado de busca temática por notícias do Google



Fonte: Anexo I da Nota Técnica nº 70/2024 da SG/Cade (SEI 1481804)

564. Como consequência direta desse arranjo, o Google enriqueceria sua página de resultados, melhoraria a experiência do usuário dentro do próprio ambiente do Google e ampliaria o valor comercial de sua infraestrutura de busca e publicidade. O *publisher*, por sua vez, continuaria arcando com os custos de apuração, redação, edição, verificação e responsabilidade editorial.

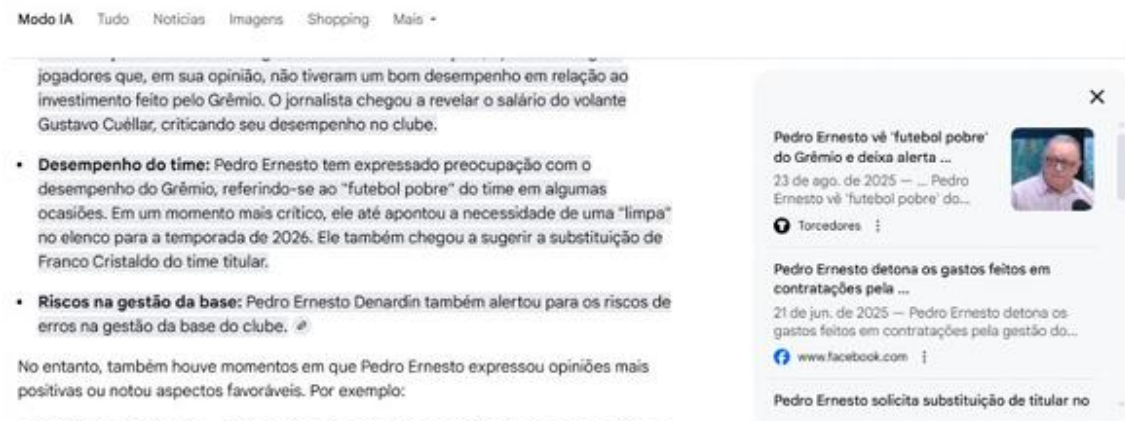
565. A conduta permeia, portanto, a extração e internalização de valor de um insumo alheio em benefício de plataforma supostamente dominante em relação aos agentes verticalmente dependentes, sem que haja definição de contrapartida em negociação entre as partes.

566. Embora o feito tenha sido instaurado em 2019, o lançamento, em 2024, do AIO – funcionalidade de busca baseada em inteligência artificial generativa, que apresenta, no topo da página de resultados, uma resposta sintética à consulta do usuário, construída a partir de informações extraídas e processadas de múltiplas fontes – introduziu elementos adicionais relevantes à análise.

567. Em termos técnicos, trata-se de uma camada adicional sobre o mecanismo tradicional de busca, que combina indexação, recuperação de conteúdo e modelos generativos para reorganizar e apresentar a informação em formato textual unificado (**Figura 14**), alterando, de forma significativa, a dinâmica de acesso, visibilidade e monetização de conteúdo no ambiente digital.

568. Em termos técnicos, trata-se de uma camada complementar ao mecanismo tradicional de busca, que combina indexação, recuperação de conteúdo e modelos generativos para reorganizar e apresentar a informação em formato textual unificado (**Figura 14**), alterando, de forma significativa, a dinâmica de acesso, visibilidade e monetização de conteúdo no ambiente digital.

Figura 14 – AI Overview em busca de notícia esportiva



Fonte: Zero-Hora/GZH (SEI 1643322).

569. Importa registrar que os AIOs não foram objeto de análise pelas Notas Técnicas do DEE/Cade e da SG/Cade, elaboradas antes da implantação comercial da funcionalidade no Brasil. Logo, os elementos sobre seus efeitos foram reunidos, em grande medida, durante a instrução complementar conduzida por este Gabinete entre 2025 e 2026.

570. No âmbito do desdobramento da prática, o Google se valeria de conteúdo jornalístico de terceiros para alimentar, treinar e compor respostas sintetizadas exibidas em AIOs e em funcionalidades correlatas de IA generativa, as quais são apresentadas diretamente na interface de busca e também tenderiam a reduzir a necessidade de acesso às fontes originais. Trata-se, a rigor, de uma **evolução tecnológica e funcional da lógica de apropriação subjacente aos *snippets*, com ampliação do grau de incorporação do conteúdo de terceiros ao próprio produto da plataforma.**

571. Em relação a etapa originária da conduta, a Nota Técnica nº 70/2024 da SG/Cade (SEI 1481800 e 1481804) examinou três teorias do dano em sede de conduta exclusionária – inovação predatória e bloqueio a insumo essencial, *self-preferencing* com retenção de tráfego e retenção para aumento de receitas publicitárias – e concluiu pela ausência de indícios suficientes de infração, recomendando o arquivamento do feito.

572. Já a Nota Técnica nº 24/2023 do DEE/Cade (SEI 1325516) destrinchou a análise de abuso de posição dominante em seu nexo de abuso exclusionário a partir de três elementos concomitantes: raspar conteúdo de sites de terceiros, exibi-lo na própria página de resultados e criar incentivos para que o usuário deixe de acessar o site original. Note-se que, preliminarmente, no tocante à análise dos AIOs, esses mesmos elementos se mantêm, podendo ser argumentado que a única mudança significativa é a ampliação dos incentivos para que o usuário deixe de acessar o site original dada a nova arquitetura de produto.

573. À luz desse quadro, não obstante se reconheça a instauração do Inquérito Administrativo relacionado à conduta de *scraping* no que toca a arquitetura de produto do SERP do Google em 2019, o AIO configura alteração superveniente, porém funcionalmente relacionada à prática investigada, o que justifica sua análise no âmbito do Tribunal, conferindo maior densidade e completude à apreciação do caso.

574. **Nessa linha de raciocínio, enfatizo que os AIOs não configuram, a meu ver, uma conduta inteiramente distinta daquela originalmente investigada nos autos. A tecnologia que lhes dá suporte preserva a mesma base funcional de raspagem de conteúdo de terceiros, alterando-se, sobretudo, a forma como os dados obtidos são tratados e apresentados ao usuário final.**

575. **Se, na etapa inicial, a utilização desse conteúdo se materializava principalmente por meio de *snippets* e outros módulos de exibição resumida, na etapa mais recente acrescenta-se a essa mesma base técnica uma camada generativa, apta a reorganizar, sintetizar e recombinar o conteúdo capturado. Nessa perspectiva,**

entendo tratar-se menos de uma nova conduta própria do que de uma nova etapa, mais sofisticada, da mesma conduta investigada originariamente no presente processo.

576. Nesse sentido, o caso é particularmente elucidativo das dificuldades de aplicação do aparato concorrencial tradicional a mercados de plataformas, mercados digitais e ambientes concorrenciais marcados por arquiteturas tecnológicas dinâmicas. A longa tramitação do feito tornou visível um processo de evolução tecnológica ocorrido no próprio curso da instrução, pelo qual a conduta inicialmente observada ganhou nova capacidade de aplicação em escala, sem perda de seus traços essenciais.

577. Permanecem, assim, os mesmos agentes afetados, o mesmo protocolo de alcance e obtenção dos dados e, sobretudo, o mesmo racional econômico subjacente de apropriação e utilização de conteúdo produzido por terceiros em benefício da plataforma. O que se modifica, com maior intensidade, é o modo de processamento desse conteúdo e a arquitetura de sua entrega ao usuário.

578. A diferença, portanto, é de escala e de desenho do produto, e não de ruptura técnica ou econômica com a prática anterior. Em vez de apenas apresentar excertos pontuais vinculados a uma única matéria ou a um único *publisher*, a camada generativa passa a estruturar respostas compostas por referências múltiplas, amalgamando conteúdos oriundos de diferentes fontes em um conjunto textual unitário, com feição própria e valor agregado distinto – que será aprofundado ao longo deste voto no que toca a teoria do dano excludente sob enfoque – daquele observado na etapa inicial dos *snippets*.

579. Nada obstante essa diferença qualitativa na forma de apresentação, mantém-se a mesma base funcional de raspagem e o mesmo mecanismo de captura do insumo informacional. **É precisamente por isso que os AIOs devem ser compreendidos, para fins analíticos, como desdobramento evolutivo da conduta originária, e não como fenômeno totalmente apartado dela.**

580. Esse salto qualitativo da conduta é confirmado pela experiência internacional descrita previamente. Enquanto os *snippets* já haviam sido objeto de controvérsia em diversas jurisdições, os AIOs passaram a ser tratados como problema concorrencial apenas a partir de 2024-2025, com a abertura de procedimentos específicos pela Comissão Europeia, pela CMA no Reino Unido e pela *Competition Commission* sul-africana.

581. Nesse sentido, repiso que o mecanismo econômico é análogo, uma vez que o Google se valeria de conteúdo produzido por terceiros para qualificar seu próprio serviço, reter atenção e possivelmente ampliar receitas. A diferença reside na intensidade, no formato e na abrangência do reaproveitamento dada a evolução tecnológica e, portanto, na transformação do *design* de produto e de sua apresentação ao usuário.

582. Entendo pertinente também registrar uma característica que me parece especialmente relevante nas condutas de cunho exploratório, embora também se projete de modo mais geral sobre a análise de abuso de poder econômico em contextos digitais ou crescentemente digitalizados. Em ambientes nos quais a tecnologia evolui rapidamente, os mercados se tornam mais dinâmicos e os processos decisórios seguem, por definição, temporalidade mais lenta, parece-me pouco realista supor que as condutas permanecerão estáticas.

583. Ao contrário, elas tendem a evoluir em paralelo com a própria tecnologia, adaptando-se a novas arquiteturas de produto, a novas formas de intermediação e a novos padrões de escolha de usuários e agentes afetados. Nessa conjuntura, ainda que o esforço de construção de categorias, teorias do dano e regras de análise permaneça essencial – como busquei desenvolver ao longo deste voto –, a captura dessas práticas por molduras excessivamente rígidas se torna progressivamente mais complexa.

584. É precisamente por isso que, a meu ver, as categorias concorrenciais devem ser construídas cada vez menos por contornos formais estanques e cada vez mais pela combinação entre, de um lado, as características dinâmicas da estratégia empresarial e, de outro, seus efeitos concretos sobre mercados e agentes econômicos. É justamente por tal razão, como também explorado ao longo do presente voto, que entendo que condutas e casos deste tipo atraem a tipificação da análise por efeitos em contraposição à lógica por objeto, que tem moldura cada vez mais ampla e engloba práticas que tendem a envolver alguma forma de fixação de fator produtivo já enfrentada pela política concorrencial – tal qual tentei explorar ao longo de uma série de votos envolvendo condutas restritivas verticais como tabelamento de preços, troca de informações sensíveis e fixação de preços máximos de revenda/preços mínimos anunciados.

585. Trata-se, em alguma medida, da mesma lógica que também dificulta a definição de mercados relevantes fixos e perfeitamente delimitados em ecossistemas digitais, razão pela qual distintas jurisdições vêm progressivamente flexibilizando abordagens excessivamente estáticas em favor de perspectivas mais atentas às

dinâmicas de funcionamento do mercado. Nesse cenário, a abertura tipológica do art. 36 da Lei nº 12.529/2011 revela-se especialmente valiosa, permitindo que a autoridade concorrencial acompanhe a transformação das formas de exercício do poder econômico sem se tornar prisioneira de categorias fechadas, ao mesmo tempo em que reforça a centralidade de uma capacidade analítica fluida, tecnicamente rigorosa e sensível à evolução dos mercados.

586. Feitas essas considerações, deixo claro, contudo, que, embora as características do AIO possam, em tese, ensejar repercussões concorrenciais e eventual imposição de sanções, sua apreciação, neste voto, assume caráter instrumental e subsidiário. Caso se identifiquem elementos que justifiquem o aprofundamento investigativo, por se tratar de desdobramento da conduta de 2019, caberá avaliar a necessidade de determinar o retorno dos autos à SG/Cade, para prosseguimento da instrução, ou, alternativamente, a conversão do presente Inquérito em Processo Administrativo, com objeto específico voltado ao aspecto da conduta que toca o AIO, sem prejuízo de sua articulação com o contexto originário, notadamente no que se refere às condições de concorrência e à possibilidade de configuração de abuso de posição dominante nos mercados envolvidos.

587. Adicionalmente, a eventual continuidade do Inquérito, ou sua conversão em Processo Administrativo, também se justifica pela necessidade de assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do Google e dos demais agentes econômicos potencialmente afetados.

588. Sob essa perspectiva procedimental, tal cautela mostra-se particularmente relevante diante do elevado volume e da diversidade de contribuições colhidas em sede de instrução complementar, as quais ampliam o espectro fático e concorrencial a ser considerado. Nesse contexto, a continuidade do procedimento ou abertura de processo próprio – a ser avaliado a partir de teste legal delineado ao longo deste voto – permite não apenas a adequada delimitação do objeto de análise, mas também a participação efetiva dos interessados em condições isonômicas na formação do convencimento da Autoridade.

589. Em conclusão, cumpre destacar que é de competência legal da SG/Cade a instrução de procedimentos e processos voltados à prevenção, apuração e repressão de infrações à ordem econômica, nos termos do art. 13 da Lei nº 12.529/2011.

590. Feita essa introdução acerca dos recortes metodológicos, das bases teóricas e da conduta que permeiam o presente voto, passo, nos tópicos subsequentes, a examinar:

- i. A existência de dependência estrutural dos *publishers* em relação ao Google, especialmente com vistas a aferir a eventual configuração de abuso de poder exploratório, incluindo a análise de questões correlatas relativas à necessidade ou não de delimitação formal exaustiva do mercado relevante;
- ii. A lógica ecossistêmica e os mecanismos de precificação subjacentes às condutas, com vistas a compreender a relevância da integração dos produtos e a forma pela qual operam os eventuais subsídios cruzados que estruturam o modelo de negócios do Google – em especial, se tais dinâmicas se manifestam diretamente no serviço de busca ou no âmbito mais amplo da integração do ecossistema e da arquitetura da plataforma –, a fim de calibrar adequadamente a teoria do dano;
- iii. A identificação e delimitação da teoria do dano aplicável ao caso, qual seja, de abuso exploratório, ainda que articulada a elementos de natureza exclusionária; e
- iv. A delimitação e aplicação de testes lógico-legais (regras de análise) correspondente à teoria do dano mencionada, com exame das diferentes fases da conduta ao longo do tempo.

5.5. Poder de mercado, dependência estrutural dos *publishers* e ausência de necessidade de uma delimitação formal exaustiva do mercado relevante

591. Entendo necessário, ainda, explicitar outro ponto metodológico que orienta a análise a seguir.

592. O núcleo do caso não está, a meu ver, em fixar, com rigor milimétrico, se o mercado relevante deve ser definido como busca geral, busca temática por notícias, distribuição digital de conteúdo ou qualquer outra formulação intermediária. O núcleo está em averiguar se, qualquer que seja o recorte formal adotado, os *publishers* operam em relação de dependência estrutural perante o Google para fins de descoberta, distribuição, monetização e gestão do próprio risco econômico¹¹⁴.

593. Essa ênfase na dependência, e não no formalismo definicional, é compatível com a abordagem de Padilla (2024). Se o teste do abuso exploratório deve concentrar-se no dano produzido em razão da dominância, não faria sentido exigir, como premissa absoluta, uma cartografia exaustiva de todos os canais de atenção digital. **O ponto juridicamente relevante é outro: saber se a empresa dominante é capaz de impor**

¹¹⁴ PADILLA, Jorge. **What Is an Exploitative Abuse?** Working Paper. Washington: GW Innovation and Competition Lab / Compass Lexecon, 15 nov. 2024.

termos que o parceiro comercial não aceitaria em ambiente minimamente competitivo.

594. Como já explicitarei na Consulta nº 08700.003612/2025-35 (Consultante Pirelli Comercial de Pneus Brasil Ltda.), a definição de mercado relevante e o cálculo de participações possuem caráter instrumental, não se prestando a operar como filtro formalista capaz de encerrar, por si só, a análise do poder econômico efetivamente exercido no caso concreto.

595. Adicionalmente, em mercados marcados por fortes assimetrias, efeitos de rede e dependências estruturais, a autoridade concorrencial deve privilegiar leitura mais aderente à realidade das interações econômicas e da dinâmica competitiva, estando atenta às condições concretas de imposição da conduta e não apenas à cartografia abstrata do mercado.

596. Novamente, em elemento que já explorei no voto da mesma Consulta, a aferição do poder de mercado não se exaure em sua dimensão estritamente estrutural. **Como sugerem Krattenmaker, Lande & Salop (1987), ao lado da concepção neoclássica centrada na capacidade de elevar preços, há compreensão mais dinâmica, em que o poder de mercado se revela pela aptidão de excluir, disciplinar ou condicionar o comportamento de terceiros.**

597. Também por isso, a controvérsia acerca da definição mais adequada do mercado relevante não elimina, por si só, a relevância concorrencial dessa dependência, ainda que, em perspectiva comparada, o Google tenha sido expressamente reconhecido, em precedente paradigmático da justiça norte-americana, como detentor de poder monopolista no mercado de serviços gerais de busca¹¹⁵.

598. Isto posto, entendo não ser necessária aqui a definição do nexo competitivo a partir de delimitações como busca geral ou buscas específicas dado que, como apontam Lianos, Korah & Siciliani (2019)¹¹⁶, a definição econômica do mercado e sua definição jurídica nem sempre cumprem exatamente a mesma função, sobretudo quando está em jogo a proteção da rivalidade e do processo competitivo.

¹¹⁵ UNITED STATES. **District Court for the District of Columbia. United States v. Google LLC. 747 F. Supp. 3d 1 (D.D.C. 2025).** Disponível em: <https://www.justice.gov/atr/media/1421546/dl?inline>.

¹¹⁶ LIANOS, Ioannis; KORAH, Valentine; SICILIANI, Paolo. **Competition Law: Analysis, Cases, & Materials.** Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/oxford-law-pro/book/57698>. Acesso em: 03 abr. 2026.

599. Em linha semelhante à já adotada por este Tribunal no Recurso Voluntário nº 08700.009572/2024-54 (Eldorado/Paper) em voto do ex-conselheiro Victor Oliveira Fernandes, não me parece metodologicamente correto tratar a ausência de uma moldura classificatória definitiva como razão suficiente para obscurecer relações concretas de poder e sujeição econômica.

600. Novamente, no caso dos autos, a dependência dos *publishers* existe a despeito das disputas classificatórias sobre mercado relevante, porque decorre de situação fática de intermediação incontornável. O ponto central não está apenas em delimitar, em abstrato, se se trata de busca geral, busca de notícias, referência ou monetização, mas em reconhecer que a plataforma concentra capacidade efetiva de conformar acesso à audiência, visibilidade, tráfego e conversão econômica. É essa realidade concreta, mais do que a rigidez de filtros estruturais prévios, que deve orientar a análise da assimetria concorrencial aqui examinada.

601. Os elementos reunidos a partir da instrução complementar apontam precisamente nessa direção. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

602. Esses números não são isolados. Macedo & Moreira (2025), examinando o jornalismo de interesse público no contexto da transformação digital, registram que 30,7% dos veículos analisados têm nos buscadores a origem de mais de 50% de todo o tráfego. O dado é eloquente, sobretudo quando lido em conjunto com os autos, indicando que a dependência de busca não é peculiaridade de um ou outro grande grupo, mas característica disseminada do modo de circulação do conteúdo jornalístico no ambiente digital¹¹⁷.

603. Tampouco invalida esse diagnóstico a heterogeneidade entre veículos. Em mercados digitais, a dependência não precisa ser homogênea para que tenha relevância. Basta que exista, para parcela dos agentes afetados, situação em que a perda do canal dominante de descoberta comprometa a continuidade ou a escala da atividade econômica. A dependência estrutural é, por definição, relação assimétrica, e não média aritmética uniforme.

604. O Google sustenta (SEI 1654679), de outro lado, que os dados de *Comscore* utilizados ao longo da instrução neste Cade indicariam percentuais de tráfego mais

¹¹⁷ MACEDO, Bernardo Gouthier; MOREIRA, Miguel Silveira. **Transformação digital e sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público: considerações a partir de casos da Argentina, Brasil e Colômbia**. Revista Internet & Sociedade, v. 6, n. 1-2, p. 166-197, dez. 2025. Disponível em: <https://revista.internetlab.org.br/transformacao-digital-e-sustentabilidade-economica-do-jornalismo-de-interesse-publico-consideracoes-a-partir-de-casos-da-argentina-brasil-e-colombia/>. Acesso em: 16 mar. 2026; BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. Journal of Competition Law & Economics, Oxford, Oxford University Press, 2025.

modestos, em regra inferiores a 30%, e que o consumo de notícias se deslocou, nos últimos anos, para redes sociais e outras formas de acesso. Não ignoro esse argumento. Entendo, contudo, que ele não afasta a conclusão sobre dependência, por pelo menos três razões.

605. A primeira é metodológica. A própria experiência comparada mostra que métricas agregadas de tráfego podem subestimar o peso econômico da busca quando excluem, por exemplo, buscas de marca, combinações com tráfego direto ou formas correlatas de acesso intencional. Na decisão francesa *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17), a autoridade examinou argumento semelhante do Google, que estimava em 31,5% a parcela de tráfego total por ele redirecionada, e observou que, ainda assim, esse já era percentual expressivo; mais do que isso, apontou vieses metodológicos e demonstrou que, para diversos *publishers*, a participação efetiva do Google era substancialmente maior¹¹⁸, em consonância com o observado na instrução complementar conduzida por este Gabinete.

606. A segunda razão é econômica. O crescimento do consumo de notícias em redes sociais não se confunde com substituição do tráfego qualificado de busca. A literatura e os dados empíricos distinguem claramente a lógica de uso desses canais. Em buscas, o usuário formula consulta (“*query*”) com intenção ativa de encontrar informação. Em redes sociais, o consumo de notícias é frequentemente incidental, mediado por *feeds*, recomendações, algoritmos e sociabilidade, servindo mais à expansão de *awareness* e relevância de marca do que, necessariamente, à geração de clique qualificado e conversão monetizável¹¹⁹.

607. A própria autoridade francesa, mais uma vez, em passagem especialmente útil ao presente caso, observou que motores de busca e redes sociais “*differ in terms of their uses*” (“*diferem em termos de seus usos*”)¹²⁰ e que, do ponto de vista do usuário e do

¹¹⁸ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020, paras. 140-143 e 222-230. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>. Acesso em: 13 abr. 2026; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020**. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>. Acesso em: 13 abr. 2026.

¹¹⁹ NEWMAN, Nic et al. **Reuters Institute Digital News Report 2025**. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism / University of Oxford, 2025. Disponível em: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025>; PEW RESEARCH CENTER. **News consumption on social media**. Survey of U.S. adults conducted Aug. 18-24, 2025.

¹²⁰ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020, para. 140. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>. Acesso em: 13 abr. 2026.

funcionamento tecnológico, suas especificidades de demanda e oferta não são intercambiáveis. A conclusão foi a de que o tráfego proveniente do Google Search tem caráter preponderante e dificilmente substituível por redes sociais, agregadores ou acesso direto.

608. Essa distinção importa também porque o valor econômico do tráfego não depende apenas de seu volume bruto, mas de sua intenção e de sua conversão. O acesso proveniente de busca tende a refletir procura deliberada por informação, contexto ou aprofundamento. Por isso, costuma apresentar relevância superior para leitura completa, permanência no site, fidelização e monetização publicitária.

609. Já o acesso derivado de redes sociais é, com frequência, mais episódico, incidental e sujeito a forte volatilidade algorítmica. Mesmo quando amplia o alcance da marca jornalística, este nem sempre se converte em visita recorrente, assinatura ou receita equivalente. Não é, portanto, economicamente neutro substituir tráfego de busca por atenção difusa em ambientes sociais¹²¹.

610. Em outras palavras, a tese defensiva do Google mistura duas métricas distintas. Uma coisa é participação no consumo geral de notícias. Outra, diversa, é capacidade de gerar tráfego intencional e monetizável para o *publisher*. Os autos e a literatura indicam que o Google continua central, sobretudo, nesta segunda dimensão.

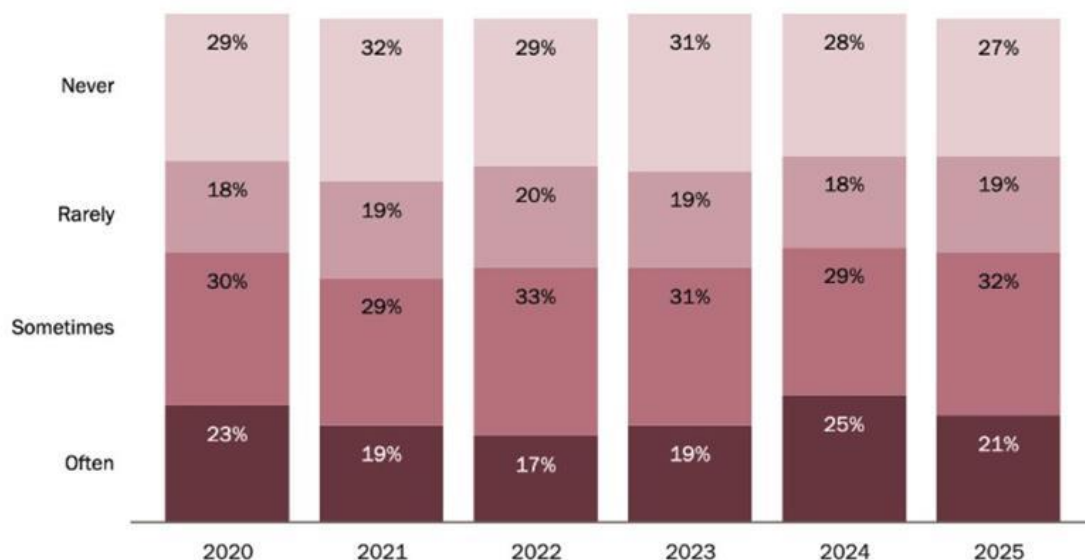
611. Os elementos da instrução complementar convergem com essa leitura. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. E a ANER afirmou (SEI 1656193), de modo expresso, que redes sociais são competidores limitados e imperfeitos, pois geram tráfego de menor qualidade e menor conversão.

612. Finalmente, a terceira razão é dinâmica. Mesmo onde o consumo de notícias por redes sociais aumenta como fonte de exposição, isso não significa que as redes passem a desempenhar o mesmo papel econômico da busca na descoberta intencional de conteúdo e na monetização por audiência.

613. Esse dado, porém, convive com a persistência de websites, aplicativos e buscadores como instrumentos centrais de acesso ativo a marcas jornalísticas e de conversão do interesse em visita efetiva. A **Figura 15**, a partir de levantamento do Pew Research Center, reforça essa dinâmica, demonstrando como mais adultos relatam obter notícias em redes sociais em 2025 do que em anos anteriores (em consonância com material apresentado pelo Google e produzido pela Reuters em seu *Digital News Report* (2025), citado anterior neste voto).

¹²¹ *Ibidem*.

Figura 15 – Consumo de notícias por adultos em redes sociais nos EUA (% de adultos norte-americanos que informam que obtêm suas notícias a partir de mídias sociais)



Fonte: Pew Research Center. Nota: os respondentes que não responderam não estão apresentados. Os respondentes que não usam a internet não receberam esta pergunta; eles foram incluídos junto daqueles que responderam “Never”, bem como junto daqueles que não afirmam obter notícias por meio de dispositivos digitais (tradução livre).

614. Ainda que essa tendência seja relevante para a compreensão do ambiente informacional contemporâneo, ela não resolve, contudo, a pergunta concorrencial central, que é diversa: quem controla, em condições economicamente decisivas, o canal de descoberta intencional que gera tráfego substituível por receita para os *publishers*? Os autos apontam, de modo reiterado, para o Google¹²².

615. Há, ademais, um descompasso que merece destaque entre dados gerais de mudança de padrão de consumo e dados específicos de dependência econômica. O primeiro conjunto descreve como as pessoas se informam no plano agregado. O segundo revela, por sua vez, por quais canais os veículos efetivamente obtêm visitas, impressões, cliques e conversão publicitária. É esse segundo conjunto que importa mais diretamente para o exame do abuso exploratório.

616. Nessa chave, é particularmente eloquente a síntese fática produzida na instrução complementar, uma vez que para os *publishers* ouvidos, as redes sociais funcionam como mecanismo adicional de alcance e reconhecimento, mas não como substituto funcional do Google em termos de tráfego recorrente, previsível e monetizável. Em outras palavras, como já dito, podem ampliar presença e *awareness*; não substituindo, em regra, o canal que organiza a descoberta ativa e a remuneração dependente de audiência.

¹²² Ibidem.

617. Daí por que entendo não ser necessário, para os fins deste voto, resolver em definitivo se redes sociais integram ou não o mesmo mercado relevante de busca de notícias. Mesmo assumindo cenário de maior fragmentação do consumo, a dependência dos *publishers* em relação ao Google permanece suficientemente demonstrada pelos autos. E é essa dependência que torna coercitivas, e não meramente negociais, as condições impostas pela plataforma.

618. Em síntese, a mudança de padrão de consumo invocada pelo Google pode ser verdadeira em algum grau sem que isso altere a conclusão central. O aumento do peso de redes sociais na atenção do usuário não elimina a posição do Google como parceiro comercial incontornável na descoberta intencional, na distribuição qualificada e na monetização do conteúdo jornalístico.

619. Por fim, cumpre destacar um ponto adicional, intimamente relacionado à efetivação concreta da dependência estrutural e das dinâmicas possivelmente coercitivas a esta associada, que será examinado mais detidamente adiante a propósito da lógica de *opt-out*. A mera aceitação das condições impostas pelo Google não as converte, por si só, em condições justas, razoáveis e não discriminatórias (“FRAND”)¹²³.

620. Na tradição da teoria da barganha, desde Nash (1950)¹²⁴, o resultado observado de uma negociação depende, em larga medida, do ponto de desacordo e da qualidade das opções externas de cada parte, e não de qualquer presunção autônoma de equidade. Assim, quando a recusa implica, para o *publisher*, perda relevante de tráfego, audiência, receita e capacidade de descoberta, a permanência no arranjo pode ser economicamente racional sem que isso signifique concordância substancial com seus termos. Em tal cenário, a aceitação revela, antes, a economia do custo de oportunidade da saída.

621. Essa conclusão se reforça quando se consideram investimentos específicos e custos irrecuperáveis. Como mostram Klein, Crawford & Alchian (1978)¹²⁵, relações marcadas por ativos específicos tendem a gerar risco de apropriação oportunista das quase-rendas criadas após o investimento. No caso dos *publishers*, uma vez realizados os dispêndios com produção jornalística, adaptação tecnológica, estratégias de

¹²³ FRAND (*fair, reasonable and non-discriminatory*) é o conceito que caracteriza as condições sob as quais os titulares de patentes essenciais se comprometem a licenciá-las a qualquer interessado em termos justos, razoáveis e não discriminatórios, de modo a garantir o acesso à tecnologia padronizada sem que o detentor da patente abuse de sua posição.

¹²⁴ NASH, John F. **The bargaining problem**. *Econometrica*, v. 18, n. 2, p. 155-162, 1950.

¹²⁵ KLEIN, Benjamin; CRAWFORD, Robert G.; ALCHIAN, Armen A. **Vertical integration, appropriable rents, and the competitive contracting process**. *Journal of Law and Economics*, v. 21, n. 2, p. 297-326, 1978.

indexação, SEO, construção de audiência e monetização dependente do ecossistema de busca, a retirada deixa de ser alternativa neutra.

622. O preço implícito da saída passa a incluir não apenas a renúncia ao tráfego corrente, mas também a destruição de parte relevante do valor já investido. Nessa chave, a continuidade da relação não exprime, necessariamente, equilíbrio contratual; pode exprimir apenas submissão racional a uma estrutura em que a opção externa se tornou demasiadamente onerosa.

623. Nesse sentido, a difusão e a estabilidade das condições impostas tampouco afastam, por si sós, a hipótese de injustiça ou desproporcionalidade. Ao contrário, podem ser precisamente o sintoma da dependência estrutural. Nessa linha, retomando o que aponta Lee (2026)¹²⁶, o poder de barganha se intensifica quando uma das partes dispõe de alternativas funcionais robustas, ao passo que a outra enfrenta opções degradadas ou economicamente inviáveis.

624. A inferência que decorre dessas referências, aplicada ao presente contexto, é simples: o fato de os *publishers* aceitarem as condições do Google pode demonstrar apenas que estar fora do buscador é ainda pior do que permanecer submetido a termos desfavoráveis, não demonstrando, de forma autônoma, que tais termos sejam FRAND.

625. **Isto tudo posto, entendo que, a dependência, portanto, já está caracterizada em bases suficientes para o exame do abuso exploratório.**

5.6. Lógica ecossistêmica, incentivos, estrutura de subsídios cruzados e mecanismos de precificação

626. Reconhecida a dependência, impõe-se avançar um passo. O caso não pode ser lido como mera relação bilateral entre um buscador que "envia cliques" e veículos que "recebem tráfego". Logo, entendo que a possível economia real da conduta é ecossistêmica¹²⁷.

627. Vale, nesse sentido, sublinhar que o Google não opera apenas um motor de busca, mas sim um conjunto integrado de serviços de distribuição, publicidade,

¹²⁶ LEE, Sangyun. **Abuse of economic dependence (superior bargaining position) in competition law: concerns, benefits, and safeguards.** *Journal of Antitrust Enforcement*, 2026. DOI: 10.1093/jaenfo/jnag005.

¹²⁷ GAWER, Annabelle; BONINA, Carla. **Digital platforms and development: risks to competition and their regulatory implications in developing countries.** *Information and Organization*, v. 34, n. 3, 2024, art. 100525. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1471772724000253>. Acesso em: 04 abr. 2026.

medição, sistemas operacionais, navegador, superfícies de descoberta e, agora, ferramentas generativas que se reforçam mutuamente¹²⁸¹²⁹.

628. Nessa toada, cumpre retomar o voto do ex-conselheiro Victor Oliveira Fernandes no âmbito dos Embargos de Declaração no Requerimento de TCC nº 08700.006953/2025-62 (TCC Apple Inc. e Apple Services LATAM LLC.), ecossistemas digitais funcionam como arranjos de governança privada em múltiplas camadas, nos quais o controlador da plataforma central define, por meio de escolhas de desenho e regras operacionais, as condições de colaboração, acesso e rivalidade entre os demais agentes.

629. A observação é especialmente útil aqui porque evidencia que, em ecossistemas digitais, o poder econômico não se manifesta apenas por participação de mercado, mas também pela capacidade de coordenar, condicionar e reorganizar as relações entre agentes que ofertam bens complementares e usuários finais:

630. Isso significa que o conteúdo jornalístico não alimenta uma única funcionalidade. Ele melhora a SERP, reforça a atratividade do Search, qualifica a experiência do usuário, gera inventário publicitário, oferece dados comportamentais, pode alimentar *feeds* como Discover, sustenta mecanismos de reputação da busca e, na etapa mais recente, serve de insumo para treinamento, *grounding* e respostas generativas. **A leitura isolada do tráfego redirecionado é, por isso, economicamente incompleta.**

631. Em outras palavras, no contexto do ecossistema Google, a monetização do conteúdo jornalístico não se esgota na sua mera exibição imediata ao usuário. O valor econômico apropriado pela plataforma não decorre apenas do eventual anúncio associado à página em que o conteúdo aparece, mas do fato de que a presença de material jornalístico qualificado funciona como porta de entrada para a circulação do usuário por múltiplos ambientes, funcionalidades e produtos do próprio grupo.

¹²⁸ OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF(2020)4. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf); BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. Journal of Competition Law & Economics, Oxford, Oxford University Press, 2025; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023.

¹²⁹ CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Contribuições do Cade ao Ministério da Fazenda**. Brasília: Cade. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/contribuicoes-cade-ministerio%20fazenda-ingl%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2026; FERNANDES, Victor Oliveira. **Towards data portability and interoperability under Brazilian competition law: crafting appropriate legal standards for abuse of dominance**. Competition Policy International Antitrust Chronicle, 2023.

632. Nessa dinâmica, o conteúdo noticioso opera como insumo de atração, retenção e redirecionamento de atenção, permitindo ao Google converter interesse informacional em permanência no ecossistema e, por essa via, em oportunidades adicionais de monetização.

633. Em um segundo plano, essa lógica ecossistêmica se aprofunda porque o ingresso e a permanência do usuário nesses ambientes geram dados comportamentais de elevada relevância econômica. Cada interação, consulta, permanência, clique, navegação correlata ou migração entre serviços retroalimenta a capacidade da plataforma de aperfeiçoar perfilamento, segmentação e personalização. O conteúdo jornalístico, portanto, não apenas atrai atenção; ele contribui para inserir o usuário em uma arquitetura de coleta e processamento de dados que amplia o valor comercial do ecossistema como um todo, seja para fins de publicidade direcionada, seja para fins de customização e aperfeiçoamento de outros produtos.

634. Há, ainda, um terceiro nível de apropriação de valor, aqui especialmente relevante, relacionado à utilização desse conteúdo na qualificação de sistemas de IA generativa. Como explorado na análise de teoria do dano que será desenvolvida a seguir, o material produzido por *publishers* oferece densidade informacional, atualidade, diversidade temática, confiabilidade editorial e estrutura textual que não são facilmente replicáveis por outras formas de raspagem indiscriminada da internet. Sua utilização, assim, não apenas melhora a resposta apresentada ao usuário em ambientes de busca ou resumo, mas também qualifica modelos e funcionalidades capazes de gerar valor econômico em várias frentes do ecossistema digital da Investigada.

635. Deste modo, a lógica econômica aqui examinada não pode ser reduzida à ideia de remuneração vinculada apenas ao ato pontual de exibir determinado trecho, título ou resumo. O que se observa, em realidade, é a incorporação do conteúdo jornalístico a uma cadeia mais ampla de geração, captura e reaproveitamento de valor, na qual o insumo fornecido pelos *publishers* reforça atração de usuários, coleta de dados, monetização publicitária, aprimoramento de produtos e desenvolvimento de ferramentas de IA. É precisamente essa dimensão ecossistêmica da apropriação que, a meu ver, deve orientar a análise da possível desproporcionalidade econômica da conduta.

636. Voltando ao precedente desenvolvido pelo ex-conselheiro Victor Oliveira Fernandes no referido Recurso Voluntário/Embargos de Declaração, tais ecossistemas tendem a fortalecer dependências econômicas entre complementadores e o orquestrador da plataforma central, sendo este capaz de alterar unilateralmente as condições de concorrência em mercados adjacentes.

637. A instrução complementar ilustra bem essa integração. Veículos e associações relataram dependência não apenas de Search, News e Discover para distribuição, mas também de *AdSense*, *Ad Manager* e *Ad Exchange* para monetização, e de *Google Analytics* para mensuração. A ANER reportou (SEI 1656193) que mais de 90% da receita publicitária de *display* e vídeo de certos associados é intermediada por ferramentas do Google. **[ACESSO RESTRITO AO CADE].**

638. Em estruturas desse tipo, o "preço" não se apresenta apenas de forma pecuniária. Como observa a literatura sobre abuso exploratório em plataformas, a remuneração pode assumir forma de tráfego, atenção, dados, visibilidade, acesso a usuários ou qualquer combinação desses parâmetros. **O ponto concorrencial decisivo é saber se a plataforma dominante define unilateralmente essa contrapartida e se ela é proporcional ao valor extraído do parceiro dependente**¹³⁰.

639. É precisamente nessa seara que a defesa do Google, segundo a qual haveria remuneração implícita suficiente via cliques, revela sua fragilidade. O tráfego de referência não é preço negociado. Ele é retorno administrado pela própria dominante, calibrado por decisões unilaterais de ranqueamento, *design* da SERP, presença de *featured snippets*, painéis, respostas instantâneas, *AI Overviews* e demais funcionalidades que podem aumentar ou reduzir a propensão ao clique externo.

640. Quando a mesma empresa define (i) quanto conteúdo de terceiros utilizará, (ii) em qual formato o exibirá, (iii) quanto do clique reterá para si e (iv) qual será a contrapartida residual entregue ao *publisher*, a suposta "remuneração implícita" deixa de operar como preço de mercado. Ela passa a funcionar como retorno administrado pela dominante em benefício próprio.

641. Nessa perspectiva, os *snippets* e, com mais força, os AIOs alteram o preço efetivo pago pelo Google ao fornecedor de conteúdo. Historicamente, o Google podia sustentar que a contrapartida pela indexação estava no clique. À medida que a plataforma amplia o uso do conteúdo e reduz o tráfego de saída, ela obtém mais valor do mesmo insumo pagando menos por ele, ainda que esse pagamento não assuma forma monetária

¹³⁰ BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives**. In: AKMAN, Pinar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023; BOSTOEN, Friso. **Online platforms and pricing: Adapting abuse of dominance assessments to the economic reality of free products**. *Computer Law & Security Review*, v. 35, p. 263-280, 2019; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF(2020)4. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf).

clássica. A analogia com compressão do preço efetivo do insumo, em contexto de poder de monopólio, é evidente¹³¹.

642. Visto sob esse ângulo, o caso parece se aproximar mais de supressão do preço pago ao fornecedor do que de mera ausência de remuneração adicional. O Google continua recebendo o insumo, amplia os usos que faz dele e, simultaneamente, comprime a principal contrapartida econômica historicamente entregue ao produtor do conteúdo. O resultado prático é deterioração unilateral dos termos de troca.

643. Logo, a unilateralidade aqui é decisiva. Em situação contrafactual, o aumento do aproveitamento econômico do insumo tenderia a repercutir em renegociação do preço ou das condições. Aqui, ao contrário, a mesma firma que aumenta o escopo de uso do conteúdo controla também o mecanismo que define quanto retorno residual chegará ao *publisher*. Isso confirma que não se está diante de preço competitivo, mas de remuneração administrada pela dominante.

644. É precisamente por isso que a referência defensiva a algum volume de tráfego encaminhado não basta. **O ponto não é saber se o Google devolve algo. O ponto é saber se devolve valor proporcional ao que extrai e se o fornecedor teve liberdade negocial real para aceitar essa relação de troca.**

645. O argumento do Google (SEI 1654679) de que buscas de notícias representariam menos de 0,3% de sua receita publicitária no Brasil não altera essa lógica. Tal métrica, ainda que tomada por verdadeira, observa apenas parcela estreita e diretamente atribuível da monetização. Ela não captura os ganhos indiretos de engajamento, retenção, dados, treinamento, reputação, qualidade do produto e publicidade ecossistêmica decorrentes da incorporação do conteúdo jornalístico em múltiplas superfícies do Google.

646. Tampouco se pode perder de vista que a busca não é apenas canal de encaminhamento, mas também – e principalmente – infraestrutura de formação de demanda. Ao organizar a atenção do usuário e definir os formatos de consumo no primeiro contato com a consulta, o Google molda o espaço em que a remuneração dos *publishers* será, ou não, possível. Nessa medida, a plataforma administra simultaneamente a captação e a devolução de valor.

647. Novamente, citando o voto do ex-conselheiro Victor Oliveira Fernandes no Recurso Voluntário nº 08700.009932/2024-18 (TCC Apple Inc. e Apple Services LATAM LLC), resalto que custos de informação podem criar *lock-in* em ecossistemas tecnológicos, impedindo que usuários atribuam corretamente os custos à plataforma e

¹³¹ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming).

reduzindo sua capacidade de escolha informada. A observação é útil para o presente caso porque mostra que, em ambientes ecossistêmicos, a opacidade sobre regras, comissões, ranqueamento e formas de captura de valor não afeta apenas preço; afeta a própria inteligibilidade da relação econômica entre plataforma, complementadores e usuários.

648. É isso que torna a análise ecossistêmica indispensável. **O problema não está em saber se, em algum recorte isolado, o Google entrega algum benefício aos *publishers*, mas sim em verificar se, no conjunto do ecossistema, a plataforma extrai valor econômico total superior ao que devolve, em contexto no qual a contraparte não dispõe de alternativa negocial real. Novamente, é justamente essa possível assimetria entre extração e retorno que caracteriza a dimensão exploratória do caso.**

5.7. Identificação da teoria do dano

649. A partir das premissas até aqui estabelecidas, é possível delimitar com maior precisão a teoria do dano que orienta a análise do caso concreto.

650. Como mencionado anteriormente, o Google atua, simultaneamente, como infraestrutura de descoberta de conteúdo, como definidor das regras de indexação, como intermediário publicitário e, progressivamente, como agregador e sintetizador de conteúdo jornalístico.

651. Nessa qualidade, o Google não é mero agente técnico desprovido de poder decisório. Ele ocupa a posição de intermediário indispensável que decide quem aparece, em que formato aparece, qual volume de tráfego recebe e em que termos o conteúdo produzido por terceiros será aproveitado dentro de seu ecossistema.

652. Em tal contexto, a noção de "carona forçada" (*forced free-riding*) revela-se particularmente relevante para enquadramento do possível dano no caso em análise.

653. Shelanski (2013), em formulação posteriormente reproduzida pela OCDE (2019) no relatório sobre as implicações do *e-commerce* para a política de concorrência, descreve o *forced free-riding* como situação em que uma plataforma se apropria da inovação de agentes que dela dependem para acessar consumidores.

654. Bostoen (2023), por sua vez, ao desenvolver tal intuição, distingue a mera cópia de mercado – usual e, em princípio, resolvível pelo direito de propriedade intelectual – da apropriação realizada por plataforma dominante sobre empresas dependentes. Nesses casos, a plataforma não apenas "copia", mas também se vale de sua posição de

controle da infraestrutura para impor ao fornecedor uma carona extraída em contexto de dependência e assimetria estrutural¹³².

655. Assim, o elemento distintivo não é a reprodução do conteúdo em si, mas o contexto em que ela ocorre, uma vez que a plataforma se vale de seu controle sobre a infraestrutura de acesso para condicionar a presença do fornecedor à aceitação dessa apropriação, convertendo uma interação potencialmente voluntária em uma relação economicamente coercitiva.

656. À luz desse referencial, tendo em vista o ecossistema jornalístico, a possível questão concorrencial não reside na ação do Google de, abstratamente, exibir um fragmento de informação, mas de fazê-lo a partir de conteúdo produzido por *publishers* que dependem do próprio Google para serem encontrados, monetizados e reconhecidos. **O ponto central, portanto, não é a existência de uso do conteúdo, mas a ausência de alternativa economicamente viável para recusá-lo sem perda substancial de visibilidade e acesso ao público.**

657. O que seria, em tese, uma relação de cooperação econômica pode converter-se em mecanismo de captura unilateral de valor. A lógica de complementariedade – em que o buscador direciona tráfego e o *publisher* monetiza sua audiência – pode ser progressivamente substituída por dinâmica de internalização de valor pela plataforma, na qual o conteúdo de terceiros passa a ser utilizado para reter o usuário dentro do próprio ambiente do Google. A carona, nesse cenário, não é casual nem residual, passando a ser compreendida como forçada precisamente porque o fornecedor se vê constrangido a participar do arranjo para preservar sua própria viabilidade econômica.

658. Sob certa analogia biológica, entendo que a evolução da relação entre Google e *publishers* pode ser descrita como uma transição entre formas distintas de interdependência. Em um primeiro momento, como já explorado, a atuação do buscador apresentava traços de mutualismo. Ao desintermediar o *bundle* tradicional dos grandes veículos, fragmentando a experiência de acesso à notícia e reorganizando os mecanismos de descoberta, o Google passou a gerar valor econômico ao reduzir custos de busca, ampliar a circulação de conteúdo e abrir espaço para agentes menores, que não dispunham de escala, capital ou marca suficientes para construir, por si próprios, estruturas complexas de distribuição e fidelização de audiência. Nessa etapa,

¹³² SHELANSKI, Howard A. **Information, Innovation, and Competition Policy for the Internet**. University of Pennsylvania Law Review, v. 161, n. 6, p. 1663-1705, 2013, esp. p. 1699-1700; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Implications of E-Commerce for Competition Policy**. Paris: OECD, 2018, seção 3.7, p. 46-47. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/implications-of-e-commerce-for-competition-policy_b7978bd0-en.html; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023

a plataforma e os produtores de conteúdo pareciam beneficiar-se reciprocamente tendo em vista que os veículos forneciam insumo informacional e a plataforma oferecia visibilidade, tráfego e acesso ampliado ao público.

659. Com o tempo, contudo, essa dinâmica teoricamente simbiótica se altera. A partir da consolidação de sua posição superior de barganha e do controle dos canais de descoberta, o Google passa gradualmente a reter parcela crescente da atenção do usuário, reduzindo o tráfego efetivamente redirecionado aos veículos e enfraquecendo, em termos funcionais, a saliência concorrencial de muitos desses agentes, sobretudo os menores.

660. A relação deixa, então, de se aproximar de um mutualismo e passa a exibir feições mais próximas de um comensalismo progressivamente assimétrico (com graus cada vez maiores de perda para os *publishers* de modo a até mesmo indicar a necessidade de revisão de tal categoria), na medida em que a plataforma continua a se valer do valor produzido por terceiros, mas reduz a contrapartida anteriormente oferecida em termos de visibilidade, clique e conversão. É precisamente nesse deslocamento que reside, a meu ver, o núcleo da preocupação concorrencial aqui examinada.

661. Dito de outro modo, a lógica econômica do caso não é, em sua essência, a de eliminação pura e simples dos *publishers*. A plataforma depende do conteúdo jornalístico por eles produzido para qualificar resultados, atrair usuários, alimentar seus sistemas e reforçar seu ecossistema de monetização. Justamente por isso, a hipótese central que melhor organiza o presente caso é a de exploração, e não a de exclusão em sentido clássico, ainda que, como será explorado adiante, a introdução dos AIOs possa trazer elementos adicionais aptos a justificar a investigação de um potencial nexu excludentário.

662. O ponto central, por ora, é que a plataforma não tem interesse econômico em suprimir a existência dos produtores de conteúdo, mas sim em preservar uma relação estruturalmente desigual da qual possa continuar a extrair valor. É essa feição classicamente exploratória que, a meu ver, deve ocupar o centro da análise.

663. Isto posto, à primeira vista os *snippets* poderiam ser descritos como mero subproduto da indexação. Contudo, essa descrição é incompleta. Como demonstra Bostoen (2023), quando a plataforma dominante se apropria de conteúdo de agentes que dependem dela para chegar ao público e o utiliza para qualificar seu próprio serviço,

atrair atenção e reforçar suas receitas, a apropriação deixa de ser tecnicamente neutra e passa a suscitar preocupação concorrencial¹³³.

664. Nessa linha, a alegação de que o *snippet* gera tráfego para o *publisher* não basta, por si só, para afastar eventuais preocupações concorrenciais. Em primeiro lugar, porque essa "remuneração" é unilateralmente determinada pelo próprio Google. Em segundo, porque a plataforma pode reduzir, ampliar ou reconfigurar essa contrapartida por decisões de *design* e algoritmo que escapam ao controle dos *publishers*. Em terceiro, porque a própria possibilidade de se retirar do arranjo é, funcionalmente, precária, ou seja, não ser indexado equivale, em larga medida, a perder acesso ao principal canal de descoberta de conteúdo no ambiente digital.

665. Nos AIOs, essa lógica atinge patamar qualitativamente distinto, uma vez que o conteúdo deixa de servir apenas à indexação e passa a alimentar, de forma adicional, *training*, *grounding* e respostas sintéticas que competem funcionalmente com a visita à fonte de origem, estabelecendo, assim, uma dimensão potencialmente exclusionária.

666. Ato contínuo, como observam Singh & Scott Morton (2025)¹³⁴, a antiga troca entre rastreamento e tráfego – que anteriormente poderia ser entendida como amplamente simbiótica – passa a assumir feição crescentemente extrativa, na medida em que a plataforma amplia os usos econômicos do insumo sem expansão equivalente da contrapartida entregue aos *publishers*.

667. A possível lógica do abuso, aqui, revela-se com maior clareza. Para continuar economicamente visível no Google Search, o *publisher* precisa tolerar que seu conteúdo seja não apenas indexado, mas também reaproveitado em produto que retém atenção, reduz a necessidade do clique e reforça o próprio ecossistema da plataforma. Nessa chave, a dependência em relação ao índice de busca converte-se, funcionalmente, em mecanismo de aquisição condicionada do conteúdo, em que a recusa se torna economicamente pouco crível e o *opt-out* perde substância prática, como já abordado.

668. É precisamente por isso que a formulação de Singh & Scott Morton (2025) ilumina, também, uma dimensão monopsônica da conduta. O ponto não está apenas em que o Google distribui conteúdo de terceiros enquanto compete com ele, mas em

¹³³ BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023; BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives**. In: AKMAN, Pinar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

¹³⁴ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A roadmap for a monopolization case against Google: monopsony power and AI overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025, forthcoming.

que, valendo-se de sua posição dominante em busca geral, passa a adquirir insumo crítico de *publishers* atomizados em condições que ele próprio estrutura unilateralmente.

669. O resultado econômico pode ser descrito como compressão do preço efetivo pago pelo conteúdo dado que se ampliam os usos economicamente relevantes do insumo, ao mesmo tempo em que se reduz o tráfego devolvido e, com isso, a remuneração implícita outrora associada à indexação.

670. A descrição acima coincide, em substância, com as preocupações já manifestadas pela Comissão Europeia, pela CMA e pela autoridade sul-africana quanto à impossibilidade prática de separar indexação de usos adicionais em IA quando o parceiro comercial depende do buscador dominante para ser encontrado. É justamente nessa combinação entre dependência estrutural, ampliação unilateral de usos e redução da contrapartida efetiva que, a meu ver, se organiza a teoria do dano sob exame, sem prejuízo de eventual dimensão exclusionária associada, em especial, aos efeitos dos AIOs sobre tráfego, atribuição e capacidade de conversão econômica do conteúdo jornalístico.

671. Não se cuida, aqui, portanto, de averiguar se o Google cobra dos *publishers* um preço monetário excessivo em sentido clássico. O que se investiga é se, valendo-se de sua posição dominante em buscas, **o Google se apropria de conteúdo jornalístico em regime de carona forçada, impondo aos produtores de conteúdo condições comerciais estruturalmente injustas: uso do insumo sem remuneração proporcional, retenção unilateral do valor por ele gerado, impossibilidade funcional de recusa e progressiva redução da contrapartida outrora entregue sob a forma de tráfego referenciado.**

672. Logo, entendo como a teoria do dano apropriada, portanto, combina a análise de uma dinâmica ao mesmo tempo exploratória e ecossistêmica, não dependendo da demonstração de que cada *publisher* individual será necessariamente excluído do mercado e bastando a demonstração que a posição dominante do Google transforma o uso de conteúdo alheio em mecanismo coercitivo de extração, deslocando receita, atenção, atribuição e capacidade de investimento dos *publishers* para o interior do ecossistema da plataforma.

673. Essa formulação permite organizar, de forma preliminar, os fatos dos autos. Quando associações e veículos relatam queda de CTR, de impressões qualificadas, de tráfego e de receita após sucessivas alterações da SERP, tais elementos podem, em tese, ser interpretados não apenas como flutuações normais de audiência, mas como possíveis indícios de perda de poder de conversão econômica do conteúdo produzido, justamente no ponto em que a plataforma dominante pode passar a internalizar parcela

mais significativa da utilidade informacional por ele gerada, o que se coaduna, em caráter ainda hipotético, com a teoria do dano ora em exame.

674. Nesse sentido, de forma sintética, cita-se algumas das manifestações recebidas em sede de instrução complementar realizada pelo meu Gabinete, notadamente com enfoque nos seus aspectos sem restrições de informações:

Federação Nacional dos Jornalistas – FENAJ (SEI 1642526)

"Em nossa avaliação existe sim um efeito de 'lock-in'. Esse efeito é real e multifacetado: econômico, tecnológico, informacional e regulatório. Os veículos ficam presos a uma infraestrutura sobre a qual não têm controle [...]". (Página 2, parágrafos 4 e 5)

"O editor 'pode escolher' não participar - mas, se fizer isso, é punido com a perda de tráfego e relevância. O sistema reforça a dependência dos veículos, se estes quiserem sobreviver digitalmente". (Página 5, parágrafos 4 e 5.)

Associação de Jornalismo Digital – Ajour (SEI 1644792)

"Nos últimos dez anos, diversos estudos confirmam que a taxa de cliques - e, portanto, o tráfego - é afetada pela reprodução de conteúdo pelo Google. Já em 2017, pesquisas indicavam que o uso de featured snippets reduzia cliques orgânicos e alterava estruturalmente a dinâmica dos resultados de busca. O estudo mostrou que quase 30% das 1,4 milhão de consultas analisadas exibiam esse tipo de resposta direta, refletindo a prioridade do Google em oferecer soluções imediatas sem exigir acesso a sites externos. Cerca de 90% dos featured snippets correspondiam ao regular snippet do resultado orgânico, sugerindo que o algoritmo que os gera deriva do tradicional. Também se constatou que páginas com trechos de três ou mais linhas tinham probabilidade maior de competir por essa posição, enquanto o Google realizava extensos testes A/B para calibrar os conteúdos exibidos. Por fim, a pesquisa apontou que 60% dos usuários preferiam respostas diretas, sem clicar em links - tendência que antecipava a transição para um ecossistema de busca centrado em respostas imediatas.

(...) Todas essas dinâmicas foram agravadas pelo uso de tecnologias de inteligência artificial (IA), como o AI Overviews (AIO) do Google. Segundo estudo do Pew Research Center, que analisou 68.879 buscas de 900 adultos nos EUA em março de 2025, 18% das consultas exibiram resumos gerados por IA. Nessas buscas, a taxa de cliques em links tradicionais caiu quase pela metade (8% contra 15% sem resumo), e apenas 1% das visitas resultou em clique nos links do próprio resumo. Também houve maior tendência ao encerramento da sessão (26% contra 16%). As fontes mais citadas foram Wikipedia, YouTube e Reddit, embora os resumos apresentassem mais links para sites governamentais. AIO apareceu com mais frequência em buscas longas ou formuladas como perguntas - 60% das que começavam com "quem", "o que", "quando" ou "por que", contra 8% das curtas. Esses resultados indicam que a ferramenta altera substancialmente o comportamento de navegação, reduzindo o tráfego a sites externos e concentrando a atenção no próprio Google". (Páginas 4 a 6)

Associação Nacional de Editores de Revistas – ANER (SEI 1656193)

"O Google utiliza conteúdo produzido por editores, com investimento significativo em apuração, edição e verificação, para treinar seus modelos de IA e gerar resumos que competem diretamente com conteúdo original, sem autorização e sem remuneração adequada". (Página 7, parágrafo 3)

"Os mecanismos de opt-out oferecidos pelo Google são inadequados, inefetivos e configuram falsa escolha que explora a dependência estrutural dos publishers. Na prática, esses mecanismos impõem dilema impossível editores devem escolher entre permitir apropriação não remunerada de conteúdo editorial ou perder acesso ao tráfego essencial proveniente do Google". (Página 8, parágrafos 4 e 5)

675. Para além, a teoria do dano tampouco exige provar que todos os usos do conteúdo sejam idênticos ou igualmente gravosos. Basta mostrar que existe processo cumulativo de ampliação dos usos econômicos do insumo sem expansão equivalente da contrapartida. É isso que permite ler *snippets* e AIOs como momentos sucessivos da mesma arquitetura de exploração.

676. Em consequência, o prejuízo não se limita à perda instantânea de cliques. Ele pode alcançar a redução da capacidade de planejar investimento editorial, contratar jornalistas, financiar cobertura própria e sustentar diferenciação de produto. A exploração da troca presente passa a comprometer a concorrência futura no ecossistema de informação¹³⁵¹³⁶¹³⁷.

677. Em suma, reputo que cabe avaliar se as condutas sob exame podem se manifestar, pela via exploratória, como imposição, por parceiro comercial incontornável, de condição comercial injusta consistente em ampliar unilateralmente os usos econômicos do conteúdo jornalístico, reduzir a contrapartida efetiva outrora entregue por meio de tráfego e em converter a dependência de busca em mecanismo de carona forçada.

¹³⁵ RÖLLER, Lars-Hendrik. **Exploitative Abuses**. ESMT Business Brief n. BB-107-002. Berlin: ESMT European School of Management and Technology, 2007; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023; BOUGETTE, Patrice; BUDZINSKI, Oliver; MARTY, Frédéric. **Exploitative Abuse and Abuse of Economic Dependence: What Can We Learn From an Industrial Organization Approach?** *Revue d'économie politique*, v. 129, n. 2, p. 261-286, 2019; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Abuse of Dominance in Digital Markets**: Background note by the Secretariat. DAF/COMP/GF(2020)4. Paris: OECD, 2020. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/En/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/En/pdf).

¹³⁶ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. *University of Pennsylvania Law Review*, v. 175, 2025 (forthcoming).

¹³⁷ BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2025.

678. **Ademais, entendo haver possível dimensão exclusionária associada à criação, a partir do advento dos AIOs, de um mecanismo que, qualitativamente, intensifica a retenção de atenção no interior da própria interface dominante, reduz a função distributiva outrora exercida pelo buscador e enfraquece a capacidade dos *publishers* de converter visibilidade em clique, audiência e receita.**

679. **Ainda que essa dimensão demande exame próprio e cauteloso, ela pode indicar que a ampliação dos usos econômicos do conteúdo não apenas aprofunda a extração de valor em contexto de dependência, mas também passa a afetar, de modo mais direto, as condições de rivalidade e sustentabilidade no ecossistema informacional.**

5.7.1. Estruturação de regras de análise para a avaliação da teoria do dano descrita

680. Considerado este conjunto de precedentes teóricos relacionados à definição de poder de mercado e dependência, incentivos e teoria do dano, entendo relevante que a compreensão de possível conduta anticompetitiva não se restrinja a percepções genéricas ou intuições abstratas. Para tanto, impõe-se a adoção de critérios objetivos e verificáveis a partir da avaliação e aplicação de testes lógico-legais ou regras de análise específicos.

681. Nesse contexto, os modelos de Balasingham & D'Amico (2025), Padilla (2024) e Botta (2023) se mostram úteis como referenciais analíticos em se tratando de exame exploratório, cumprindo funções distintas, mas oferecendo dimensões complementares.

682. O primeiro fornece um filtro estrutural para definir quando a intervenção em abuso exploratório se justifica; o segundo oferece um teste substantivo para qualificar a abusividade da condição; o terceiro reconstrói, a partir da prática europeia recente, uma moldura operacional particularmente adequada para casos de plataformas digitais e *unfair trading conditions*¹³⁸.

683. Balasingham & D'Amico (2025) partem da constatação de que os custos de erro em matéria de abuso exploratório podem ser mais elevados do que em matéria de abuso excludente. Por isso, propõem quatro condições estruturais de intervenção:

¹³⁸ BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets.** Journal of Competition Law & Economics, Oxford, Oxford University Press, 2025; PADILLA, Jorge. **What Is an Exploitative Abuse?** Working Paper. Washington: GW Innovation and Competition Lab / Compass Lexecon, 15 nov. 2024; BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives.** In: AKMAN, Pinar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization.** Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.

(i) barreiras à entrada elevadas e não transitórias; (ii) posição dominante qualificada; (iii) ausência de regulação setorial específica eficaz; e (iv) dano qualificado ao consumidor ou ao ecossistema. O racional do modelo é prudencial: a autoridade só deve intervir quando as forças de mercado e os demais regimes regulatórios se mostrarem insuficientes para corrigir a exploração.

684. A primeira condição – barreiras à entrada elevadas e não transitórias – busca afastar casos em que a própria dinâmica competitiva disciplinaria a empresa dominante. A segunda – posição dominante qualificada – procura distinguir a dominância meramente formal daquela em que a empresa se converte em *rule setter*, protegida por efeitos de rede, custos de troca, dependência tecnológica ou posição de gargalo. A terceira – ausência de regulação setorial eficaz – exprime cautela institucional: o antitruste não deve substituir, sem necessidade, regimes mais específicos. A quarta – dano qualificado – exige que o prejuízo transcenda a controvérsia bilateral e assuma relevância sistêmica, inclusive por sobreposição com efeitos excludentes.

685. Padilla (2024), por sua vez, opera em plano diverso. Seu objetivo não é decidir quando a autoridade deve abrir um caso, mas o que precisa demonstrar para reconhecer o abuso exploratório no mérito. O autor propõe quatro condições substantivas: (i) não se exige prova de que a dominância causou a capacidade de impor os termos; (ii) não se exige *benchmarking* com agentes não dominantes; (iii) exige-se prova de que os termos são prejudiciais em virtude da dominância; e (iv) exige-se demonstração de que, se voltados a um objetivo legítimo, os termos vão além do necessário e são desproporcionais.

686. O racional do teste de Padilla (2024) é especialmente persuasivo para casos de plataforma. Primeiro, porque evita exigir demonstração impossível ou artificial de que a empresa só adotou a conduta por ser dominante; basta verificar que a conduta produz dano porque é praticada por dominante. Segundo, pois afasta a defesa redutiva segundo a qual a mesma prática, se aplicada por agentes menores, seria necessariamente lícita. E terceiro pois centra a análise no dano apreciável aos parceiros ou terceiros e na existência, ou não, de necessidade e proporcionalidade.

687. Nesse sentido, o Tribunal Geral consignou, em *Google Shopping* (Case T-612/17), que uma "*dominant undertaking is subject to certain restrictions*" ("*empresa dominante está sujeita a determinadas restrições*") no âmbito do art. 102 do TFUE. A observação é importante justamente para afastar o falso parâmetro comparativo com agentes menores: a responsabilidade especial do agente dominante altera a análise jurídica da mesma prática¹³⁹.

¹³⁹ UNIÃO EUROPEIA. General Court. **Google and Alphabet v Commission** (Case T-612/17), EU:T:2021:763. Luxemburgo, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/50446875-7767-11ec-9136-01aa75ed71a1>. Acesso em: 16 mar. 2026.

688. Botta (2023), enfim, reconstrói o que denomino aqui teste operacional para plataformas digitais. A partir de *Google Ads Rules* (Decision 19-D-26), *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17) e *Facebook* (Decision B6-22/16), o autor sugere que a análise de *unfair trading conditions* em ambiente digital tende a percorrer cinco perguntas: (i) a plataforma é parceiro comercial incontornável? (ii) a condição é não-preço e foi imposta unilateralmente? (iii) a condição é injusta porque cria dependência, incerteza, gratuidade forçada ou uso não necessário do insumo? (iv) a empresa apresentou justificativa objetiva idônea? e (v) a conduta produz efeitos anticoncorrenciais relevantes no mercado a jusante ou no ecossistema?¹⁴⁰

689. A utilidade do modelo de Botta (2023) reside em aproximar a teoria dos precedentes concretos. Em *Google Ads Rules* (Decision 19-D-26), a injustiça decorreu da opacidade, da mutabilidade e da unilateralidade das regras impostas pelo Google a anunciantes dependentes. Em *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17), a injustiça decorreu da exigência de licença gratuita por agente que os *publishers* não podiam realisticamente contornar sem perda severa de visibilidade e receita. Em ambos, a noção de parceiro comercial incontornável e de regra imposta sem barganha efetiva mostrou-se decisiva.

5.7.1.1. Síntese dos testes

690. A meu ver, a melhor forma de sintetizar essas três propostas é tratá-las como partes de um mesmo encadeamento analítico. Balasingham & D'Amico (2025) respondem à pergunta "*por que a autoridade concorrencial deve intervir aqui?*". Já Botta (2023) busca entender "*como identificar, em plataformas, a imposição de condição comercial injusta?*". Padilla (2024), por sua vez, responde à pergunta "*o que, juridicamente, deve ser demonstrado para qualificar essa exploração como abuso?*".

691. A síntese adequada, portanto, não elimina as diferenças entre os modelos; ao contrário, preserva sua função própria e os articula em sequência. Proponho, assim, um teste em cinco etapas para os fins deste voto:

¹⁴⁰ BOTTA, Marco. **Exploitative abuses: recent trends and comparative perspectives**. In: AKMAN, Pınar; BROOK, Or; STYLIANOU, Konstantinos (org.). **Research Handbook on Abuse of Dominance and Monopolization**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023.; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 19-D-26 of 19 December 2019 regarding practices employed in the online search advertising sector**. Paris, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/decision/regarding-practices-implemented-sector-online-search-advertising-sector>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>.

- i. Verificar as condições estruturais do mercado, notadamente barreiras à entrada, dominância qualificada e ausência de regulação eficaz;
- ii. Identificar se a empresa dominante atua como *rule setter* e parceiro comercial incontornável, impondo unilateralmente uma condição de uso do insumo fornecido por terceiros;
- iii. Examinar se a condição é materialmente injusta, por envolver carona forçada, extração de valor sem compensação adequada, ampliação indevida da dependência ou uso do insumo para fins que excedem o necessário;
- iv. Demonstrar dano apreciável em razão da dominância, inclusive quando houver sobreposição com efeitos excludentes; e
- v. Verificar se há justificativa objetiva suficiente ou, ao contrário, se existiriam alternativas menos restritivas e mais proporcionais por parte do *rule setter*.

692. A lógica de aplicação do teste é igualmente relevante. A primeira etapa funciona como filtro do contexto mercadológico. A segunda e a terceira revelam a natureza da relação econômica e da condição imposta. A quarta afasta o risco de condenação baseada em mero desconforto intuitivo, exigindo demonstração de dano efetivo ou potencial apreciável. A quinta, por sua vez, impede que toda vantagem obtida por empresa dominante seja automaticamente tratada como ilícita, preservando espaço para inovações genuínas e para objetivos técnicos legítimos, desde que perseguidos por meios proporcionais.

693. Entendo ser esse modelo especialmente apto ao presente caso dado que absorve os pontos centrais da literatura sem importar, de maneira mecânica, categorias estrangeiras. Em vez disso, utiliza-as como critérios de racionalização da cláusula aberta do art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

694. Cumpre explicitar, ainda, que o teste ora proposto não deve ser lido como lista mecânica de verificação. Sua utilidade está em ordenar perguntas que, no caso concreto, se projetam umas sobre as outras. A dependência estrutural ilumina a natureza da condição imposta; a natureza da condição imposta esclarece a injustiça material; e a injustiça material ajuda a revelar por que o dano é apreciável em razão da dominância.

5.7.1.2. Da chave de aplicação do teste ao presente caso

695. À luz dessas premissas, passa-se, a seguir, da delimitação conceitual do teste para a sua aplicação ao caso concreto, evidenciando como os critérios anteriormente expostos se materializam nas circunstâncias específicas sob exame.

696. Na primeira etapa, não se exige demonstração completa de todos os contornos de um mercado relevante de notícias. O que se exige é prova suficiente de que o Google atua como parceiro comercial incontornável em ambiente de barreiras persistentes. Essa prova pode ser construída, como aqui, por dados de tráfego, dependência de monetização, impossibilidade funcional do *opt-out* e ausência de substitutos de qualidade equivalente¹⁴¹.

697. Na segunda etapa, o foco deixa de ser a estrutura abstrata do mercado e passa à descrição precisa da condição imposta. Nos *snippets*, a condição consiste em tolerar a extração e exibição destacada de conteúdo para qualificação da SERP. Nos *AI Overviews*, consiste em aceitar, além disso, usos adicionais do conteúdo para treinamento, *grounding* e geração de respostas sintéticas, sob pena de perder visibilidade na busca.

698. A terceira etapa, de injustiça material, exige que se pergunte quem define o preço efetivo da relação econômica. Quando a dominante define unilateralmente quanto usará do insumo, em que formato o exibirá, qual parcela de atenção reterá e qual contrapartida residual devolverá ao fornecedor, a injustiça da condição tende a aparecer não como anomalia contratual pontual, mas como assimetria estrutural de extração.

699. A quarta etapa, por sua vez, impede que a análise se reduza a juízo meramente intuitivo. Não basta dizer que a prática parece injusta. É preciso demonstrar que ela produz deterioração apreciável da posição do parceiro em razão da dominância. No presente caso, isso se evidencia por meio de dados sobre dependência de tráfego, queda de cliques, perda de CTR, compressão da receita publicitária e redução de previsibilidade econômica dos *publishers*¹⁴².

700. A quinta etapa funciona como filtro adicional contra excesso de intervenção uma vez que benefícios funcionais, inovação e melhoria da experiência do usuário podem existir associados à potencial conduta. O que se exige, contudo, é demonstração de que a forma concreta de obtenção desses benefícios era necessária e proporcional.

¹⁴¹ PADILLA, Jorge. **What Is an Exploitative Abuse?** Working Paper. Washington: GW Innovation and Competition Lab / Compass Lexecon, 15 nov. 2024.

¹⁴² CHAPEKIS, Athena; LIEB, Anna. **Google users are less likely to click on links when an AI summary appears in the results.** Pew Research Center, 22 jul. 2025; TOBITT, Charlotte. **Google told to 'stop the BS' as it claims AI has not harmed website clickthroughs.** Press Gazette, 7 ago. 2025.

701. É justamente nesse ponto que me parece que as defesas do Google se mostram insuficientes, tendendo a invocar a utilidade abstrata do produto, mas não logrando demonstrar porque seria indispensável extrair conteúdo em moldes unilaterais e sem escolha efetiva do *publisher*.

702. Também é importante repisar que o argumento relativo ao crescimento do consumo de notícias em redes sociais não opera, dentro do teste, como excludente automático de responsabilidade. No máximo, ele integra o pano de fundo setorial. A pergunta relevante permanece sendo se, apesar desse pano de fundo, o Google continua a deter controle singular sobre a descoberta intencional, o encaminhamento qualificado e a remuneração implícita do conteúdo jornalístico.

703. Da mesma forma, o argumento de que notícias gerariam parcela pequena da receita diretamente atribuível do Google não é conclusivo. Em leitura ecossistêmica, o conteúdo jornalístico contribui para qualidade, retenção, confiança, dados e valor publicitário do Search e de outras superfícies do Google. O teste proposto, por isso, afasta métricas estreitas que observem apenas fração imediatamente monetizável da consulta jornalística.

704. Em síntese, a lógica de aplicação do teste é a seguinte: **primeiro, demonstra-se que a dependência existe e que não foi dissolvida por mudanças gerais nos hábitos de consumo; segundo, identifica-se a condição concretamente imposta; terceiro, mede-se a assimetria entre valor extraído e retorno administrado; quarto, verifica-se o dano apreciável produzido por essa assimetria; e, por fim, examina-se se a dominante tinha alternativas menos gravosas e porque não as adotou.**

705. É com essa chave de leitura que passo, a seguir, à aplicação detalhada do teste à conduta investigada. A ordem da exposição seguirá o mesmo fio lógico previamente descrito, isto é, avaliação de dependência, condição, injustiça, dano e ausência de justificação suficiente.

5.7.2. Aplicação da síntese da regra de análise à conduta investigada

706. Para fins de aplicação da síntese da regra de análise à conduta investigada, os testes relacionados à teoria do dano serão examinados de forma separada em relação a cada etapa identificada – notadamente, a exibição de *snippets* e, posteriormente, as funcionalidades baseadas em inteligência artificial generativa.

707. Essa abordagem tem caráter eminentemente metodológico e visa facilitar a compreensão da evolução da prática e de suas repercussões concorrenciais, permitindo

que se avaliem, com maior clareza, as especificidades, continuidades e eventuais intensificações dos efeitos ao longo do tempo, sem prejuízo do reconhecimento de sua unidade funcional.

708. Cumpre destacar, por fim, que não se procede, neste momento, a uma aplicação exauriente ou conclusiva do teste, tratando-se de exame de caráter preliminar.

5.7.2.1. Da aplicação do teste à exibição de *snippets* e outros excertos de conteúdo jornalístico na SERP

5.7.2.1.1. Aspectos contextuais da teoria do dano

709. Antes de percorrer, em detalhe, as etapas do teste, convém sintetizar as nuances da teoria do dano especificamente em relação aos *snippets*, a partir de cinco componentes estruturais que, uma vez presentes, atraem a incidência do controle concorrencial.

710. **O primeiro componente dessa teoria é a apropriação de conteúdo para enriquecimento da SERP.** O Google utiliza títulos, imagens, metadados e excertos textuais produzidos pelos *publishers* para qualificar seu próprio produto de busca, aumentar sua utilidade e torná-lo mais atrativo para usuários e anunciantes.

711. **O segundo componente é a unilateralidade da contrapartida.** O retorno econômico do *publisher* depende do clique, mas o Google define, sozinho, o formato que aumenta ou reduz a propensão ao clique externo. Não se está diante de remuneração contratada, mas de retorno contingente administrado pela própria empresa que captura o valor.

712. **O terceiro componente é a dependência estrutural que impede recusa efetiva.** Se o *publisher* pudesse rejeitar livremente a exibição dos *snippets* e preservar acesso equivalente ao público, a análise concorrencial seria diversa. O problema surge porque a recusa implica, em substância, perder visibilidade no principal canal de descoberta intencional de conteúdo.

713. **O quarto componente é a sobreposição entre valor informacional e valor publicitário.** O *snippet* não apenas informa o usuário; ele organiza atenção dentro de interface que o Google monetiza direta e indiretamente. Quanto melhor a resposta na SERP, maior a capacidade da plataforma de reter consultas, dados e inventário econômico.

714. **O quinto componente, por fim, é a erosão progressiva do clique como preço implícito.** À medida que a página de resultados se torna mais rica e autossuficiente, o

retorno entregue ao *publisher* diminui, mesmo sem modificação formal das regras de indexação. Logo, o preço efetivo da troca se reduz sem negociação correspondente.

715. A teoria do dano dos *snippets*, portanto, não depende de afirmar que todo excerto é ilícito em si mesmo. Ela depende de demonstrar que, em contexto de posição dominante, os *snippets* deixam de ser mero mecanismo de encaminhamento e passam a funcionar como primeiro estágio de internalização do valor informacional pelo Google.

716. É exatamente por isso que os *snippets* devem ser lidos, neste voto, não como episódio isolado, mas como degrau inicial da mesma arquitetura de extração que alcança sua forma mais desenvolvida nos AIOs. A continuidade entre as duas condutas é parte da teoria do dano.

5.7.2.1.2. Etapa 1: Condições estruturais de intervenção

717. Aplicando-se a primeira dimensão do teste à etapa da conduta observada entre 2019-2024, o mercado de busca geral é marcado por barreiras à entrada elevadas e não transitórias, reforçadas por efeitos de rede, custos de troca, escala de dados e integração com múltiplos serviços digitais. A posição dominante do Google em buscas já foi demonstrada nas seções anteriores deste voto e, no presente contexto, assume feição qualificada: o Google não apenas lidera o mercado, mas define as regras de indexação, visibilidade e apresentação do conteúdo jornalístico.

718. Na instrução complementar, a RSF (SEI 1658518) demonstra a necessidade de adaptação para atender às métricas do Google, ressaltando a atuação da plataforma como orquestradora de práticas ecossistêmicas que mantêm sua dominância, ao definir padrões técnicos, interfaces e regras de participação. A Fenaj (SEI 1642526) mostra ainda a dificuldade de sair da infraestrutura do Google, uma vez que as tentativas de diversificação (como newsletters e redes próprias) exigem investimentos altos enfrentam resistências comportamentais do público. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**.

719. Também se mostra presente a ausência de regulação setorial específica eficaz. O direito autoral, isoladamente, não resolve a dimensão concorrencial do problema; tampouco há, no ordenamento brasileiro, regulador setorial que discipline a relação comercial entre mecanismos de busca e *publishers* jornalísticos. Por fim, o dano em discussão não se esgota no prejuízo bilateral a determinados veículos. Como já demonstrado neste voto, ele atinge a sustentabilidade econômica do jornalismo e, por essa via, assume inequívoca dimensão sistêmica.

720. Os fatos da instrução complementar confirmam que essa preocupação não é abstrata. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Em cenário assim, alterações unilaterais na forma de apresentação do conteúdo têm potencial imediato de repercussão econômica.

721. Entendo, ademais, que o argumento defensivo fundado em crescimento do consumo de notícias em redes sociais não infirma as condições estruturais de intervenção. O ponto não é negar a fragmentação contemporânea da atenção. O ponto é reconhecer que, mesmo nesse ambiente fragmentado, o Google preserva posição singular de gargalo para a descoberta intencional de notícias e para a conversão dessa descoberta em tráfego economicamente relevante.

5.7.2.1.3. Etapa 2: Parceiro comercial incontornável e da condição imposta

722. Em relação à segunda dimensão do teste, para os *publishers*, o Google atua como parceiro comercial incontornável no tocante à descoberta de conteúdo e à geração de tráfego de referência. Nessa qualidade, o Google impõe a condição segundo a qual a indexação e a exibição destacada do conteúdo dependem da tolerância, pelo veículo, da extração de títulos, imagens e trechos de texto a serem exibidos na própria página de resultados.

723. É importante repisar que a existência formal de mecanismos de *opt-out* não neutraliza esse diagnóstico. Quando a retirada do consentimento equivale, na prática, à potencial deterioração relevante do modelo de negócio, a escolha deixa de ser economicamente livre. Nesse sentido, a lógica descrita por Shelanski (2013) e retomada por Bostoen (2023) como *forced free riding* mostra-se diretamente aplicável tendo em vista que a plataforma dominante toma carona sobre o investimento editorial de fornecedores que dependem dela para acessar o público¹⁴³.

724. Os autos são particularmente claros nesse ponto. Ajor (SEI 1644792), ABERT (SEI 1656179), ANER (SEI 1656193) e Gazeta do Povo (SEI 1652925) qualificaram o *opt-out* como alternativa meramente formal. A Gazeta do Povo afirmou, em termos substanciais, que sair da indexação implica desaparecimento prático dos resultados de busca. A formulação é coerente com a experiência comparada: na decisão francesa *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17), a autoridade tratou a possibilidade formal de recusa como economicamente coercitiva porque a perda de listagem significava perda irreversível de tráfego e receita¹⁴⁴.

¹⁴³ SHELANSKI, Howard A. **Information, Innovation, and Competition Policy for the Internet**. University of Pennsylvania Law Review, v. 161, n. 6, p. 1663-1705, 2013, esp. p. 1699-1700; OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Implications of E-Commerce for Competition Policy**. Paris: OECD, 2018, seção 3.7, p. 46-47. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/implications-of-e-commerce-for-competition-policy_b7978bd0-en.html; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023.

¹⁴⁴ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020, paras. 140-143 e 222-230. Disponível

725. Vale salientar, ainda, que a dependência não se resume ao canal técnico de indexação. O *publisher* depende do Google para ser descoberto, para monetizar parte de sua audiência, para medir desempenho e para ajustar sua estratégia editorial e comercial às mutações do tráfego. A condição imposta, portanto, não recai sobre elo isolado, mas sobre arranjo mais amplo de coordenação unilateral do acesso ao mercado.

726. Isso ajuda a explicar por que redes sociais, embora relevantes como superfícies complementares de atenção, não se apresentam como alternativa ao relacionamento com o Google. Como já dito, os próprios elementos dos autos mostram que sua participação, em geral, é inferior e de menor conversão. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Deste modo, a meu ver, o parceiro comercial incontornável, aqui, é o Google, e não o conjunto indiferenciado de todos os canais digitais.

5.7.2.1.4. Etapa 3: Injustiça material da condição

727. Passo, então, à terceira etapa: a injustiça material da condição. A exibição de *snippets* pode, em tese, servir a objetivo legítimo de orientar o usuário quanto à pertinência do resultado. Todavia, a forma concreta pela qual a conduta é estruturada excede esse propósito quando o Google converte o conteúdo alheio em insumo permanente de qualificação de sua própria interface e de monetização publicitária, sem negociação efetiva e sem compensação proporcional aos *publishers*.

728. Em outros termos, a indexação pode ser necessária ao funcionamento do serviço de busca; a apropriação do valor adicional gerado por *snippets* enriquecidos e exibidos em posição destacada, sem remuneração adequada e em contexto de dependência estrutural, não o é necessariamente. Havia – e há – alternativas menos gravosas: modelos de licenciamento remunerado, mecanismos de *opt-in* ou controle granular, separação mais nítida entre indexação e usos adicionais do conteúdo, ou ainda negociação coletiva estruturada.

729. O argumento de que o *snippet* seria apenas descrição auxiliar do resultado precisa, a meu ver, ser tratado com mais cuidado. Em termos econômicos, o *snippet* qualifica o próprio produto Google Search. Ele amplia a utilidade percebida da SERP, reduz o custo de busca do usuário, aumenta a probabilidade de permanência na interface e valoriza o inventário publicitário associado à consulta. Trata-se, pois, de uso que gera valor para o Google independentemente do clique subsequente ao *publisher*.

em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020.** Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>.

730. A injustiça material da condição decorre precisamente da assimetria entre quem suporta o custo e quem administra o retorno. O *publisher* financia produção, edição, apuração e responsabilidade editorial do conteúdo. O Google decide quanto desse conteúdo exibirá, em que formato o utilizará e qual contrapartida residual retornará em forma de clique. A distribuição do valor não resulta de negociação, mas de decisão unilateral da dominante.

731. A jurisprudência francesa é, novamente, instrutiva. Em *Google News* (Decisions 20-MC-01 e 21-D-17), a autoridade francesa mostrou que a questão não se resolvia pela constatação de algum tráfego redirecionado aos *publishers*, como previamente explorado. O ponto central estava em que o Google impusera, com base em sua posição dominante, licença gratuita e generalizada para reutilização de conteúdo protegido, apesar de a própria dependência dos *publishers* lhes retirar liberdade efetiva de recusa¹⁴⁵.

732. No presente caso, a lógica é análoga. Mesmo que se admita que os *snippets* possam gerar algum valor de encaminhamento, isso não elimina o caráter injusto da condição quando o preço implícito é definido unilateralmente por agente dominante, sem transparência, sem previsibilidade e sem correlação verificável com o valor total extraído.

5.7.2.1.5. Etapas 4 e 5: Dano apreciável em razão da dominância e ausência de justificação objetiva e de alternativa menos restrita

733. A quarta etapa exige demonstrar dano apreciável em razão da dominância. A quinta etapa, por sua vez, a ausência de justificação objetiva e de alternativa menos restritiva.

734. Embora a aplicação do teste tenha sido estruturada até aqui de forma segmentada ao longo das diferentes etapas da conduta, por razões metodológicas e de clareza expositiva, a análise da quarta e da quinta etapas será conduzida de forma conjunta em relação aos *snippets* e aos AIOs – isto é, considerada a conduta em sua

¹⁴⁵ AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020, paras. 140-143 e 222-230. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020**. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>

integralidade –, conforme desenvolvido nos itens 5.7.2.2.5 e 5.7.2.2.6, abaixo, no âmbito da análise dos AIOs.

735. Tal opção se justifica pela natureza transversal desses elementos, cuja adequada compreensão demanda a consideração integrada da evolução da prática, na medida em que tanto o dano apreciável em contexto de dominância quanto a verificação de eventual justificação objetiva e de alternativas menos restritivas são informados pela continuidade funcional entre as diferentes manifestações da conduta.

736. Com efeito, é o encadeamento entre a exibição de *snippets* e as funcionalidades baseadas em inteligência artificial generativa, aliado à persistência de seus efeitos sobre o mercado de conteúdo jornalístico, que confere maior densidade analítica à avaliação dessas etapas, evitando uma leitura fragmentada de fenômeno que se desenvolve de forma progressiva.

737. Nesse contexto, cumpre ainda observar que essa dimensão tende a se tornar mais facilmente apreensível nas configurações mais recentes da prática, notadamente nos AIOs, em razão da evolução tecnológica que aproxima o produto da plataforma de formatos que potencialmente concorrem de maneira mais direta com os *publishers* na oferta de conteúdo informacional ao usuário, sem que disso decorra, neste momento, qualquer juízo conclusivo acerca da existência de dano.

5.7.2.2. Da aplicação do teste à utilização de conteúdo jornalístico em AI Overviews e em usos conexos de IA generativa

5.7.2.2.1. Aspectos contextuais da teoria do dano

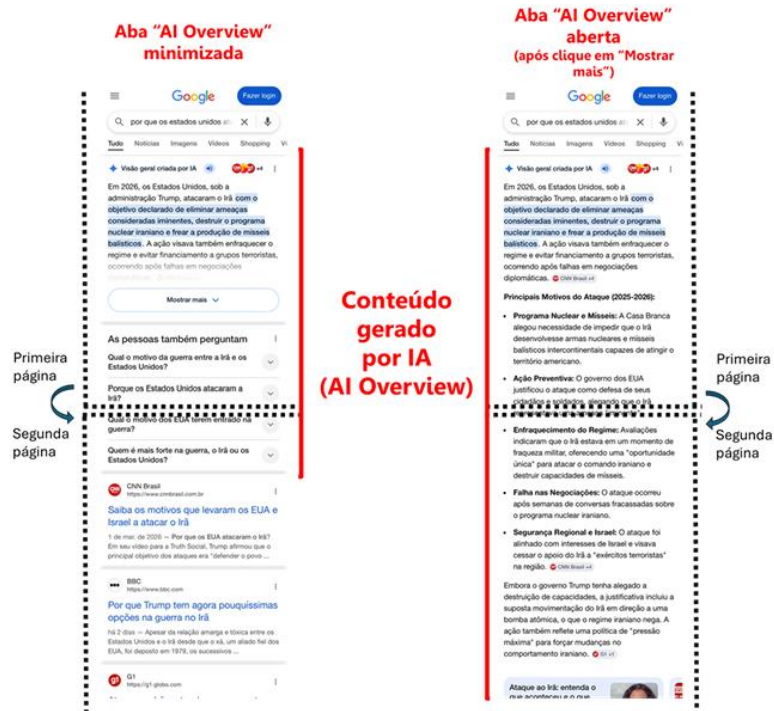
738. Como já explorado, a utilização de conteúdo jornalístico em AIOs e em funcionalidades correlatas de IA generativa insere-se, a rigor, como desdobramento tecnológico e funcional da lógica já observada na exibição de *snippets*, caracterizada pela apropriação e reaproveitamento de conteúdo de terceiros no âmbito da própria plataforma. O que se verifica, nesse estágio, é uma ampliação do grau de incorporação desse conteúdo ao produto do Google, não apenas em termos de escala, mas sobretudo quanto à forma de processamento e apresentação da informação ao usuário.

739. Nesse contexto, os AIOs não apenas resumem resultados, mas sim convertem o conteúdo editorial de terceiros em resposta própria do Google, exibida no ponto mais valioso da tela, reduzindo a necessidade do clique e ampliando os usos econômicos do mesmo insumo¹⁴⁶.

¹⁴⁶ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming).

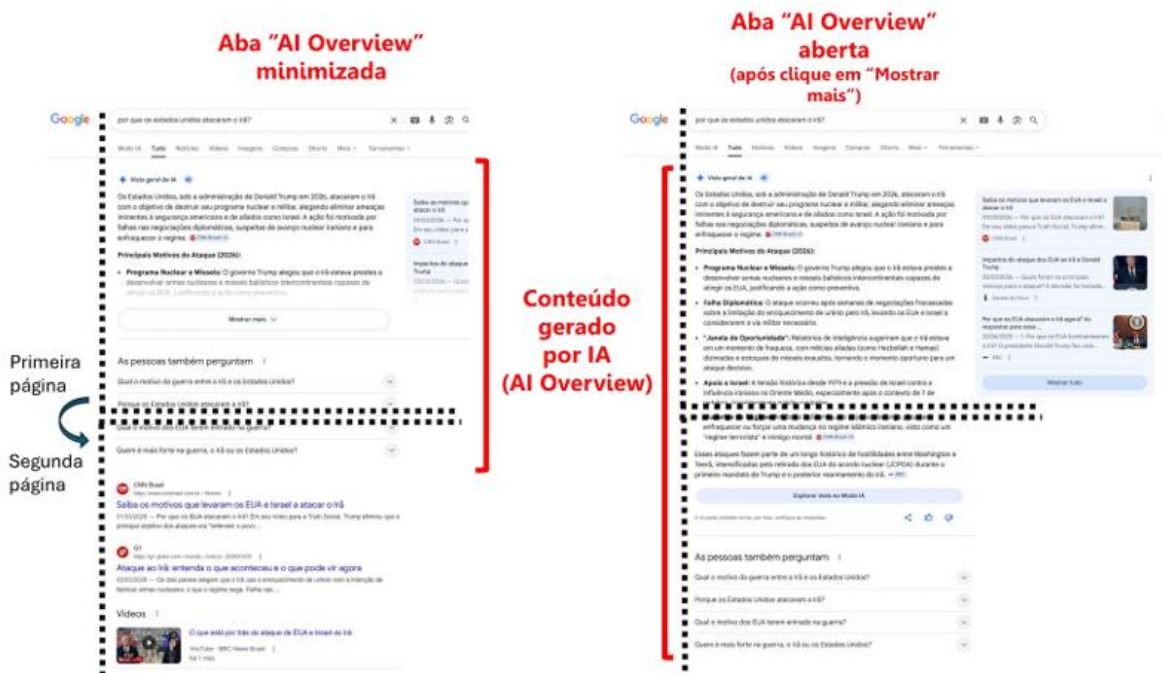
740. As Figuras 16 e 17 abaixo, juntadas em manifestação apresentada pela Foxglove (SEI 1729396), ilustram a nova dinâmica:

Figura 16 – Layout do AIO em smartphones



Fonte: capturas de tela do Google Search com a pesquisa "por que os Estados Unidos atacaram o Irã?", realizada em 31 de março de 2026 às 17h, apud manifestação da Foxglove (SEI 1729396).

Figura 17 – Layout do AIO em desktops



Fonte: capturas de tela do Google Search com a pesquisa “por que os Estados Unidos atacaram o Irã?”, realizada em 31 de março de 2026 às 17h, apud manifestação da Foxglove (SEI 1729396).

741. Assim, as nuances da teoria do dano especificamente em relação aos AIOs podem ser enunciadas com maior precisão a partir de Singh & Scott Morton (2025), que identificam uma estrutura tripartite de dano – monopólio, vinculação e retenção de tráfego – cujos efeitos não apenas coexistem, mas se reforçam cumulativa e dinamicamente. Esses três vetores constituem o núcleo inicial da teoria do dano ora proposta, ao descreverem, de forma articulada, os mecanismos por meio dos quais a dominante expande a apropriação de valor sobre insumos editoriais sob condições de dependência estrutural.

742. O primeiro eixo do dano é o **monopólio**. O Google adquire, em condições impostas por sua dominância em busca, conteúdo de *publishers* fragmentados e dependentes. Como a visibilidade dos veículos depende do Google, o poder de recusa desses fornecedores é substancialmente comprimido.

743. O **segundo eixo é a vinculação**. Para permanecer no índice e continuar encontrável, o *publisher* precisa tolerar que seu conteúdo seja utilizado não apenas para indexação, mas também para finalidades de IA que possuem valor econômico próprio. Nesse sentido, a infraestrutura de busca torna-se veículo de imposição de uso ampliado do insumo.

744. O **terceiro eixo é a retenção de tráfego**. A resposta gerativa internaliza a consulta dentro do Google, deslocando o clique externo, reduzindo a taxa de encaminhamento e

comprimindo a principal forma de remuneração implícita que anteriormente equilibrava, ainda que de modo imperfeito, a relação entre buscador e *publisher*.

745. A partir desse enquadramento, é possível avançar na estrutura analítica do dano, incorporando eixos adicionais que aprofundam e densificam a teoria proposta.

746. **Assim, o quarto eixo é a captura de atribuição e reputação.** Quando a resposta sintetizada aparece como solução principal da consulta, a marca do Google passa a intermediar, e em alguma medida absorver, o vínculo entre leitor e fonte originária. Logo, o *publisher* perde não apenas tráfego, mas também reconhecimento e recorrência.

747. **O quinto eixo está circunscrito à intensificação da carona forçada.** Se nos *snippets* o Google já se beneficiava de conteúdo alheio para enriquecer a SERP, nos AIOs ele passa a rerepresentar esse conteúdo em forma mais autônoma, mais substitutiva e mais rentável, sem consentimento efetivo e sem remuneração correspondente.

748. **O sexto eixo, por fim, é relacionado à dinamicidade do mercado.** Ao reduzir receita, atribuição e previsibilidade dos *publishers*, o AIO enfraquece a capacidade futura de investimento em conteúdo original, aprofundando a dependência e reduzindo a qualidade competitiva do ecossistema informacional do qual o próprio Google continua a se alimentar.

749. Em síntese, a teoria do dano dos AIOs não se esgota, a meu ver, na redução de cliques. Ela descreve uma reconfiguração estrutural da relação econômica entre Google e *publishers*, marcada pela ampliação dos usos do insumo, maior apropriação de valor pela plataforma, redução das contrapartidas e limitação da liberdade de recusa.

5.7.2.2.2. Etapa 1: Condições estruturais de intervenção

750. A aplicação do teste aos AIOs conduz, a meu ver, a conclusão ainda mais contundente. As condições estruturais são as mesmas já verificadas para os *snippets*, mas aqui se somam novas camadas de dependência e de reforço de poder de mercado.

751. Isto decorre do fato de que Google não controla apenas a busca, mas também parcela relevante da infraestrutura de dados, computação, distribuição e monetização na qual os modelos de IA generativa passam a operar, o que intensifica preocupações já identificadas em outras jurisdições, como Reino Unido, União Europeia e África do Sul, que passaram a tratar a camada generativa da busca como questão autônoma

justamente por ampliar a dependência e deslocar, em maior medida, o valor dos *publishers* para o buscador dominante¹⁴⁷.

752. Ademais, os AIOs agravam o dano sistêmico por duas razões. Em primeiro lugar, porque reduzem de modo mais acentuado o tráfego de saída. Em segundo, porque utilizam o conteúdo jornalístico para finalidades econômicas adicionais, contínuas e potencialmente mais valiosas do que a mera indexação. Em países que já enfrentaram o problema, os remédios cogitados ou impostos convergiram para o mesmo diagnóstico, isto é, de que é preciso assegurar controle efetivo do *publisher*, *opt-out* sem retaliação, transparência sobre os usos do conteúdo e mecanismos de negociação ou compensação. A inexistência de disciplina setorial equivalente no Brasil reforça, novamente, o cabimento da intervenção concorrencial¹⁴⁸.

753. Os próprios fatos do caso reforçam essa leitura de intensificação. As respostas à instrução complementar atribuem ao AIO não apenas perda incremental de cliques, mas alteração qualitativa da relação com a busca, em que a resposta deixa de encaminhar e passa a competir com a página de origem. Como já citado ao longo deste voto, **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**, ANER (SEI 1656193), ABERT (SEI 1656179) e A Gazeta (SEI 1644240), relataram agravamento de perdas após a introdução da camada generativa, em contexto já marcado por atualizações algorítmicas opacas e retenção crescente de atenção na SERP.

¹⁴⁷ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming); COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação de imprensa IP/25/2964**. Bruxelas: Comissão Europeia, 9 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964; COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Strategic Market Status Investigation into Google's General Search Services: Final Decision**. Londres: CMA, 10 out. 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68e8b643cf65bd04bad76724/Final_decision_-_strategic_market_status_investigation_into_google_s_general_search_services.pdf; COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>.

¹⁴⁸ COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Introduction to the consultation: Google's general search services: Proposed Conduct Requirements**. London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d05275d443709655209f/Introduction_to_the_consultation.pdf; COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação de imprensa IP/25/2964**. Bruxelas: Comissão Europeia, 9 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964; COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report – Annexure 8: Remedial Actions (Non-Confidential)**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020**. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>

754. O argumento do Google de que parte da redução de tráfego antecede a implementação dos AIOs não encerra, por si só, a discussão concorrencial. Ao contrário, ele sugere que o fenômeno deve ser examinado em chave mais cautelosa e multicausal, distinguindo-se a trajetória mais ampla de transformação do consumo de notícias do impacto específico associado à camada generativa. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE].**

755. Esse resultado aponta, ao menos em princípio, para um vetor de queda imputável à funcionalidade, ainda que em magnitude inferior à de outros estudos constantes dos autos. **O aparente contraste entre essas diferentes ordens de grandeza não afasta a relevância do tema. Antes, recomenda novas camadas de investigação capazes de refinar a atribuição causal e delimitar com maior precisão o peso relativo de cada fator. Ainda assim, parece possível extrair, desde já, a conclusão preliminar de que os AIOs podem contribuir para a redução do tráfego referenciado, embora esse efeito deva ser compreendido no interior de dinâmica mais ampla e complexa.**

5.7.2.2.3. Etapa 2: Parceiro comercial incontornável e da condição imposta

756. Na segunda etapa do teste, o quadro segue ainda mais claro. Singh & Scott Morton (2025) descrevem a conduta do Google como condicionamento da inclusão dos dados dos *publishers* no índice de busca ao uso desses dados para finalidades relacionadas à IA, como treinamento e *grounding*.

757. Ainda que a engenharia jurídica dessa vinculação possa variar, a substância econômica permanece: para manter-se encontrável, o *publisher* precisa tolerar que seu conteúdo alimente um produto adicional do Google, que concorre funcionalmente com o acesso ao próprio site de origem. É precisamente esse o núcleo econômico da investigação AT.40983 e das exigências formuladas pela CMA para a busca generativa¹⁴⁹. Note-se que, nessa lógica, a conduta passa a incorporar também potenciais dimensões exclusionárias.

¹⁴⁹ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming); COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação de imprensa IP/25/2964. Bruxelas: Comissão Europeia, 9 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964; COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Introduction to the consultation: Google's general search services: Proposed Conduct Requirements**. London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d05275d443709655209f/Introduction_to_the_consultation.pdf.

758. A relação, portanto, deixa de ser meramente distributiva e passa a ser de aproveitamento ampliado do insumo alheio. O Google atua, simultaneamente, como infraestrutura de descoberta e como sintetizador concorrente do conteúdo distribuído. A noção de plataforma em "duplo papel", trabalhada por Bostoen (2023), atinge aqui seu ápice dado que o intermediário não apenas organiza o acesso ao conteúdo de terceiros, mas o reapresenta sob forma própria, potencialmente suficiente para reter o usuário em seu ambiente¹⁵⁰.

759. Cumpre destacar que a vinculação não precisa ser formalizada contratualmente para produzir os mesmos efeitos econômicos. Basta que o *publisher* enfrente dilema material entre aceitar o uso ampliado do conteúdo ou perder visibilidade na busca. É justamente esse tipo de coerção econômica que Singh & Scott Morton (2025) qualificam como *tying* entre indexação e usos de IA, e que a CMA passou a tratar como preocupação concorrencial específica dentro do escopo do Search¹⁵¹.

760. A situação torna-se ainda mais grave quando se observa que o Google-Extended, apresentado como solução granular, não resolve o problema em seus próprios termos. Ainda segundo Singh & Scott Morton (2025), o mecanismo não impediu o uso do conteúdo para AIOs e, mesmo se aplicado fielmente, continuaria impondo aos *publishers* custo informacional e estratégico significativo para tentar controlar usos cujo desenho o Google mantém sob relativa opacidade.

761. Para além, a ausência de transparência quanto às especificidades de funcionamento do produto – somada às limitações da instrução complementar – impede a adequada verificação de sua efetividade, reforçando a necessidade de aprofundamento probatório, com instrução adicional e condução em contraditório, em eventual continuidade de investigação.

762. Nesse sentido, a Artigo 19 (SEI 1658332, versão pública, e 1658336, acesso restrito) ressalta a condição de parceiro comercial inevitável do Google, por concentrar cerca de 40% do tráfego para sites noticiosos. Ainda, descreve o cenário limitado em que se encontram os veículos de mídia, cujas alternativas se limitam (i) a aceitar os

¹⁵⁰ BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023

¹⁵¹ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação de imprensa IP/25/2964**. Bruxelas: Comissão Europeia, 9 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964; COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Strategic Market Status Investigation into Google's General Search Services: Final Decision**. Londres: CMA, 10 out. 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68e8b643cf65bd04bad76724/Final_decision_-_strategic_market_status_investigation_into_google_s_general_search_services.pdf; COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>.

termos da plataforma, permitindo apropriação do conteúdo pela indexação e pela IA generativa, sem contrapartida; (ii) optar pelo Google-Extended e excluir-se da apropriação pela IA, permanecendo sujeito a outras formas de reprodução de conteúdo; (iii) excluir-se do índice de busca, perdendo o tráfego.

763. A CJL (SEI 1658137), por sua vez, também aponta como abusiva a conduta do Google de modificar seus Termos de Uso, tornando a participação dos editores na AIO automática e sem mecanismo claro de *opt-out*.

5.7.2.2.4. Etapa 3: Injustiça material da condição

764. Em relação à terceira etapa, não há dúvida de que mecanismos de busca podem invocar objetivos legítimos ligados à melhoria da experiência do usuário. Ocorre que os AIOs não se limitam a ordenar ou resumir minimamente resultados; eles se valem do conteúdo de terceiros para gerar resposta autônoma, em novo formato, para nova finalidade econômica e com nova capacidade de retenção de atenção.

765. A desproporcionalidade resulta, justamente, da passagem de um uso instrumental à busca para um uso economicamente autônomo do insumo fornecido pelos *publishers*. O conteúdo é reaproveitado não apenas para facilitar a remissão à fonte, mas para alimentar produto próprio do Google, inclusive em treinamentos e ciclos contínuos de inferência. Nesse ponto, a conduta supera, com larga margem, o que seria estritamente necessário para a prestação do serviço de busca.

766. A análise é particularmente esclarecedora quanto a esse salto qualitativo, ao distinguir entre treinamento e *grounding*, em que este último corresponde a um uso recorrente e potencialmente mensurável na fase de inferência, capaz de se consolidar como vetor contínuo de monetização do conteúdo jornalístico. O problema concorrencial, assim, não se limita a um episódio inicial de reaproveitamento, mas reside em um fluxo permanente de extração de valor sem contrapartida equivalente.

767. A injustiça material também se evidencia pela degradação da atribuição. Quando a resposta do Google reapresenta o conteúdo em linguagem própria, sem crédito proporcional ou com atribuição defeituosa, o *publisher* perde não apenas clique, mas também reputação e relação direta com o leitor. A interface dominante passa a capturar, ao mesmo tempo, atenção e reconhecimento. **[ACESSO RESTRITO AO CADE].**

768. Não se trata, vale dizer, de questionar a inovação em abstrato. A questão reside no fato, a meu ver, de que o Google adotou uma arquitetura de produto que internaliza os ganhos decorrentes da síntese generativa, ao passo que transfere aos *publishers* os custos de produção do insumo e a perda de sua principal contrapartida histórica. Nesses

termos, a inovação se estrutura sobre bases que podem configurar uma condição comercial injusta.

5.7.2.2.5. Etapa 4: Dano apreciável em razão da dominância

769. A quarta etapa do teste, aqui examinada em relação à conduta como um todo, exige a demonstração de dano apreciável decorrente da posição dominante.

770. Se praticada por buscador marginal, a exibição de *snippets* e de AIOs dificilmente causaria impacto econômico relevante aos *publishers*. Quando, porém, a prática é exercida por um dos principais portais de acesso à informação na internet, a extração de conteúdo passa a afetar diretamente a principal forma de remuneração implícita antes existente – o tráfego de referência – e a deslocar parcela relevante do valor para a plataforma.

771. O dano não é apenas quantitativo. Ele é também qualitativo e estrutural. Os *publishers* veem-se compelidos a financiar, com seus investimentos editoriais, a melhoria contínua da interface do Google, ao mesmo tempo em que perdem margem de barganha, previsibilidade de receita e capacidade de investir em produção própria. É justamente esse tipo de deterioração da posição do parceiro dependente que transforma a conduta em abuso exploratório e, simultaneamente, a aproxima de efeitos excludentes colaterais¹⁵².

772. Como observam Singh & Scott Morton (2025), o que se verifica é a obtenção de maior valor econômico do insumo com menor contrapartida. Em linguagem concorrencial, isso se aproxima de supressão do preço efetivo pago ao fornecedor em contexto de poder de monopólio.

773. Esse diagnóstico não é isolado: a *Competition Commission* sul-africana concluiu, em seu MDPMI, que buscas impulsionadas por IA tendem a ampliar a extração de valor em detrimento dos editores e a distorcer a concorrência na distribuição e monetização de notícias:

“137.1. A posição de monopólio do Google e a desigualdade de poder de negociação dos meios de comunicação significam que não houve uma partilha equitativa de valor (...).”

¹⁵² BALASINGHAM, Baskaran; D'AMICO, Alessia S. **Beyond exclusion: revisiting exploitative abuses in digital platform markets**. *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2025; BOSTOEN, Friso. **Abuse of platform power: leveraging conduct in digital markets under EU Competition Law and beyond**. New York: Concurrences, 2023.

137.3. As buscas impulsionadas por inteligência artificial tendem a ampliar ainda mais a extração de valor pelos mecanismos de busca em detrimento dos editores de notícias.¹⁵³

774. Como já dito, merece destaque, ainda, que o dano não se limita ao tráfego. Os AIOs agravam problemas de atribuição, deslocam reputação da fonte originária para a interface do Google e tendem a enfraquecer, no longo prazo, os incentivos econômicos para produção de conteúdo original e verificável. Trata-se, pois, de dano que atinge simultaneamente o parceiro comercial, o mercado de informação e, por consequência, os próprios usuários finais. Não por outra razão, a CMA passou a tratar atribuição, neutralidade de ranqueamento e transparência quanto aos usos de conteúdo como salvaguardas mínimas para a camada generativa da busca¹⁵⁴.

775. Os indicadores empíricos tornam essa teoria do dano mais concreta. O Pew Research Center¹⁵⁵ mostrou que, quando um resumo de IA aparece, usuários clicam em resultados tradicionais com frequência sensivelmente menor. A pesquisa Authoritas/Foxglove (SEI 1658751 e 1658752)¹⁵⁶, analisando o mercado de busca brasileiro, apontou presença de AIOs em 35,3% das palavras-chave analisadas e perda relevante de visitantes por consulta – estimando perda de 58,3% do tráfego referente à busca pela palavra-chave específica e 20,6% de perda do tráfego total dos *publishers*.

¹⁵³ COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report**. Pretória, nov. 2025, p. 43. Tradução livre. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>. Acesso em: 13 abr. 2026.

¹⁵⁴ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming); COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Introduction to the consultation: Google's general search services: Proposed Conduct Requirements**. London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d05275d443709655209f/Introduction_to_the_consultation.pdf; COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report - Annexure 8: Remedial Actions (Non-Confidential)**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020**. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>.

¹⁵⁵ A pesquisa foi explorada nas contribuições da RSF (SEI 1658518), SGBR (SEI 1658737), CTS (SEI 1658686) e [ACESSO RESTRITO AO CADE].

¹⁵⁶ A Momentum (SEI 1655393, versão pública) juntou também aos autos, no Anexo 5, a pesquisa realizada pela Authoritas/Foxglove no âmbito do Reino Unido (SEI 1655393, versão pública), que indica possível perda de cerca de 79% do tráfego dos *publishers* com a implementação do AIO.

776. **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Os autos, por seu turno, registram reduções de CTR, impressões e audiência atribuídas por veículos brasileiros à introdução do AIO e a mudanças correlatas de *design* e algoritmo¹⁵⁷.

777. Há ainda elemento qualitativo importante, a dizer, que o AIO captura consultas de alta intenção informacional precisamente no ponto em que o clique seria mais valioso para o *publisher*. Não é qualquer tráfego que se perde. Perde-se, em larga medida, o tráfego associado a perguntas explícitas, contextualização, comparação e busca ativa por explicação, isto é, justamente o tráfego com maior potencial de gerar monetização, engajamento e fidelização.

778. Também merece destaque o dado, extraído dos autos, de que o próprio Google reconheceu (SEI 1654679), em experimento de controle, redução de cliques no grupo exposto ao AIO e aumento de buscas sem clique. Ainda que a empresa conteste a magnitude geral do efeito, tal reconhecimento reforça a intuição econômica central de que respostas mais completas e mais proeminentes na própria SERP deslocam o retorno antes entregue aos *publishers*.

779. Em termos de teoria do dano, isso permite formular conclusão mais precisa. A evolução da conduta para os AIOs não apenas reduz tráfego, mas concomitantemente altera a taxa de conversão do insumo jornalístico em retorno econômico para o fornecedor.

5.7.2.2.6. Etapa 5: Ausência de justificativa objetiva e de alternativa menos restrita

780. A defesa mais imediata do Google volta-se a alegação de melhora da experiência do usuário e inovação legítima. Não ignoro essa alegação, inclusive reconheço que ela possui substância, na medida em que a reorganização e a síntese de informações podem reduzir custos de busca, ampliar a acessibilidade a conteúdos dispersos e tornar a navegação mais eficiente para o usuário final. Ademais, a incorporação de funcionalidades generativas pode representar avanço tecnológico relevante na forma de apresentação e processamento da informação.

781. Ocorre que, à luz do teste proposto e da experiência comparada, a identificação de benefícios não se mostra suficiente, por si só, para afastar preocupações concorrenciais. As iniciativas do Reino Unido, da União Europeia, da França e da África do Sul mostram que o debate regulatório já não incide sobre a licitude abstrata de

¹⁵⁷ CHAPEKIS, Athena; LIEB, Anna. **Google users are less likely to click on links when an AI summary appears in the results**. Pew Research Center, 22 jul. 2025; TOBITT, Charlotte. **Google told to 'stop the BS' as it claims AI has not harmed website clickthroughs**. Press Gazette, 7 ago. 2025.

inovar, mas sobre os termos em que a inovação pode se valer do conteúdo jornalístico de terceiros.

782. É necessário, portanto, demonstrar que a forma concreta de obtenção do benefício era indispensável e que não havia alternativas menos gravosas aos *publishers*. Essa demonstração, contudo, não se sustenta de modo consistente¹⁵⁸.

783. Como apontam Singh & Scott Morton (2025), o Google dispunha de alternativas menos restritivas: *opt-in* afirmativo para usos de IA, escolha granular entre indexação, treinamento e *grounding*, negociação remunerada para usos adicionais do conteúdo e desenho de produto que não convertesse a permanência no índice em preço da exploração ampliada do insumo.

784. Tais alternativas, ademais, não são meramente especulativas. Elas correspondem, em larga medida, às salvaguardas já propostas ou adotadas em outras jurisdições, a exemplo do *opt-out* efetivo sem retaliação e dos deveres de transparência e atribuição no Reino Unido, dos controles sobre resumos generativos e fundos compensatórios na África do Sul, e das obrigações de negociação e neutralidade que marcaram o caso francês de Google News¹⁵⁹.

785. Em conclusão, a aplicação do teste integrado aos AIOs revela preenchimento ainda mais nítido de todos os seus requisitos. Se os *snippets* já expressam uma forma originária de abuso exploratório, os AIOs representam sua intensificação: mais usos do conteúdo, mais retenção de valor, menos contrapartida, menos atribuição e maior capacidade de subordinar economicamente o *publisher* à infraestrutura dominante.

786. O argumento do Google de que a queda de tráfego decorreria predominantemente de fatores exógenos – como o retorno a padrões pós-pandemia, a

¹⁵⁸ COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). **Introduction to the consultation: Google's general search services: Proposed Conduct Requirements**. London: CMA, 28 jan. 2026. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6979d05275d443709655209f/Introduction_to_the_consultation.pdf; COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação de imprensa IP/25/2964**. Bruxelas: Comissão Europeia, 9 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2964; COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. **Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI): Final Report – Annexure 8: Remedial Actions (Non-Confidential)**. Pretória, nov. 2025. Disponível em: <https://www.compcom.co.za/final-report-launch/>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 20-MC-01 of 9 April 2020 on requests for interim measures by the Syndicat des éditeurs de la presse magazine, the Alliance de la presse d'information générale and others and Agence France-Presse**. Paris, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-des-demandes-de-mesures-conservatoires-presentees-par-le-syndicat-des-editeurs-de>; AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE (França). **Decision 21-D-17 of 12 July 2021 on compliance with the injunctions issued against Google in Decision 20-MC-01 of 9 April 2020**. Paris, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/fr/decision/relative-au-respect-des-injonctions-prononcees-lencontre-de-google-dans-la-decision-ndeg>

¹⁵⁹ SINGH, Madhavi; SCOTT MORTON, Fiona M. **A Roadmap for a Monopolization Case Against Google: Monopsony Power and AI Overviews**. University of Pennsylvania Law Review, v. 175, 2025 (forthcoming).

redução do interesse geral por notícias ou o maior uso de redes sociais – não é apto a demonstrar a necessidade da arquitetura adotada para o AIO. Quando muito, indica que o setor jornalístico já operava em contexto adverso. Se assim é, a conduta do Google merece exame ainda mais atento, na medida em que incide sobre agentes já fragilizados e estruturalmente dependentes.

787. Não procede, igualmente, a objeção de que o AIO apenas refletiria a preferência dos usuários por respostas mais céleres. Ainda que tais preferências possam legitimar processos de inovação, não autorizam a imposição, a terceiros dependentes, dos custos associados a essa inovação sem consentimento efetivo e sem remuneração proporcional. O direito concorrencial, nesse contexto, não se limita a resguardar a conveniência imediata do design de produto, mas também a preservar a integridade das condições de troca em ambientes marcados pela dominância.

788. Em síntese, se os *snippets* já revelam carona forçada administrada por parceiro incontornável, o AIO combina essa mesma carona com elementos de monopsonio, *tying*, retenção do clique e opacidade sobre usos subsequentes do conteúdo.

789. Considerando o exposto, a meu ver, a teoria do dano dos AIOs se apresenta não como mera repetição agravada, mas como forma mais completa e mais visível do abuso exploratório aqui investigado.

5.8. Considerações finais

790. Ante o exposto, reputo ser possível extrair as seguintes conclusões parciais relacionadas à análise concorrencial, conforme **Tabela 7**, abaixo:

Tabela 7 – Síntese da análise concorrencial

| <i>Etapa</i> | <i>Snippets</i> | <i>AIOs</i> | <i>Elementos centrais dos autos e da literatura</i> | <i>Resultado analítico</i> |
|-------------------------------|---|--|--|---|
| Dependência estrutural | Presente | Presente (reforço do contexto de dependência estrutural) | ANJ, Ajour; ANER, ABERT; Zero Hora; <i>O Popular</i> ; Artigo 19; RSF; assimetria de tráfego e receita | Google atua como parceiro comercial incontornável |
| Natureza da condição | Exibição e reaproveitamento de excertos na SERP | Uso ampliado do conteúdo para treinamento, <i>grounding</i> e resposta sintética | ANJ; IDEC; Artigo 19; Google Ads Rules (França); Bostoen (2023); Singh & Scott Morton (2025); CMA; investigação AT.40983 | Condição não-preço imposta unilateralmente robustecida pela evolução da conduta |

| | | | | |
|------------------------------|--|---|---|--|
| Injustiça material | Carona forçada | Carona forçada + <i>tying</i> + usos econômicos adicionais do insumo jornalístico | Ajor; Botta (2023); <i>Google News (França)</i> | Condição injusta mais nítida na evolução da conduta para os AIOs |
| Dano e risco de dano | Erosão do clique | Evolução da conduta, com compressão do clique, perda de atribuição, zero-click, risco de redução de investimento editorial e deterioração da posição do parceiro. | Quedas de CTR, tráfego e audiência; ANJ; Ajor; ABERT; ANER; Pew Research Center; Authoritas/Foxglove; <i>Grupo Sinos; Momentum; Artigo 19; CJL; RSF; CTS</i> ; relatos dos <i>publishers (Zero Hora, O Popular, A Gazeta, Gazeta do Povo)</i> ; <i>redução</i> de cliques reconhecida pelo Google | Quadro probatório e risco sistêmico mais robustos nos AIOs |
| Justificação objetiva | Melhora na navegação não basta como defesa | Alegação genérica de Inovação não basta como defesa | Singh & Scott Morton (2025); existência de alternativas menos restritivas, negociação remunerada, <i>opt-in</i> claro, <i>opt-out</i> sem retaliação, granularidade, controle sobre resumos generativos e neutralidade | Ausência de justificação proporcional suficiente, especialmente com a evolução da conduta para os AIOs |

Fonte: elaboração própria.

791. Como longamente exposto, a teoria do dano que embasa o presente voto é, em essência, a de abuso exploratório, ainda que em interface com práticas de natureza **exclusionária**. O que se descreve não é apenas exclusão de rivais nem mera controvérsia contratual, mas a imposição, por agente dominante e parceiro comercial incontornável, de condição comercial injusta (“*unfair trading conditions*”) que lhe permite ampliar os usos econômicos do conteúdo jornalístico, administrar unilateralmente a contrapartida devolvida aos *publishers* e capturar parcela desproporcional do valor gerado por terceiros.

792. Essa tese se estrutura, dogmaticamente, a partir dos elementos teóricos trabalhados ao longo do voto: dependência estrutural, poder de definição de regras, carona forçada, remuneração administrada e ausência de escolha economicamente real. Em mercados de plataforma, tais elementos permitem identificar exploração mesmo quando não há preço monetário clássico, porque a extração ocorre por meio de parâmetros não pecuniários, como tráfego, visibilidade, dados, atribuição e acesso ao público.

793. No presente caso, a teoria do dano é também ecossistêmica. O conteúdo jornalístico não alimenta apenas a indexação. Ele melhora a SERP, reforça a atratividade do Search, alimenta superfícies de descoberta, contribui para inventário publicitário, reputação e dados, e, no caso dos AIOs, passa ainda a servir de insumo para

treinamento, *grounding* e respostas sintéticas. A assimetria concorrencial emerge justamente porque o Google controla, ao mesmo tempo, o acesso ao público, o uso do insumo e a contrapartida residual devolvida ao fornecedor.

794. Os *snippets* revelam a genealogia econômica da extração, mas nos AIOs a teoria do dano se apresenta de forma muito mais nítida. Ato contínuo, o risco concorrencial associado aos AIOs é mais intenso. Ele não se limita ao dano em tráfego, CTR e atribuição. Abrange risco prospectivo de agravamento da dependência, redução de previsibilidade de receita, compressão do investimento editorial e enfraquecimento da capacidade futura de produção de conteúdo original e verificável. O caso, portanto, não apresenta apenas potencial dano corrente; apresenta risco de dano continuado e cumulativo ao ecossistema informacional.

795. A inovação, em si, não é o ilícito. O ilícito potencial está em fazer recair sobre parceiros dependentes os custos econômicos da inovação, ao mesmo tempo em que a dominante internaliza seus ganhos, sem consentimento efetivo, sem remuneração proporcional e sem alternativa de recusa.

796. Tais conclusões, contudo, não implicam qualquer juízo condenatório antecipado, tampouco ostentam caráter definitivo. Indicam, apenas, que, à luz dos critérios delineados ao longo deste voto, a conduta, em seu estado atual, revela densidade fática e jurídica suficiente – amparada por indícios já constantes dos autos e dotados de robustez mínima – a justificar a instauração do feito em Processo Administrativo para Imposição de Sanção Administrativa por Infrações à Ordem Econômica, com a consequente instauração do contraditório próprio dessa fase, nos termos do art. 66, § 1º, c/c art. 69, da Lei nº 12.529/2011.

797. Finalmente, impõe-se reconhecer que a resposta institucional ao problema não se esgota na lógica persecutória. A dinâmica concorrencial identificada sugere, desde logo, a necessidade de examinar formas de recomposição das condições de troca entre plataforma e *publishers*, especialmente quando a assimetria decorre do controle, pelo mesmo agente, da descoberta, do aproveitamento do conteúdo e da contrapartida econômica residual.

798. Como já destaquei em meu voto vogal nos Embargos de Declaração no Requerimento de TCC nº 08700.006953/2025-62 (TCC Apple Inc. e Apple Services LATAM LLC.), intervenções concorrenciais em mercados digitais podem assumir feição funcionalmente restaurativa e, em alguma medida, quase-regulatória, precisamente porque não se limitam a fazer cessar prática isolada, mas procuram reordenar condições mínimas de contestabilidade em ecossistemas marcados por governança privada, assimetria informacional e monitoramento complexo.

799. Na mesma linha, no Ato de Concentração nº 08700.003437/2023-14 (OTLB/GEQ/COPA), já assinalei que, em contextos de incerteza e elevada complexidade operacional, a autoridade pode precisar recorrer a instrumentos proporcionais, verificáveis e flexíveis de governança e monitoramento, em vez de respostas excessivamente rígidas ou puramente abstratas.

800. É por tal razão que, na sequência, passo ao exame dos alcances e limites das soluções relacionadas à Lei nº 12.529/2011 diante da suposta conduta investigada, bem como das ferramentas concorrenciais e, quando pertinente, regulatórias que, em tese, podem contribuir para a recomposição das condições de troca no ecossistema em análise. Nessa perspectiva, serão consideradas, em caráter preliminar, alternativas como medidas de transparência, separação funcional entre indexação e usos de IA, mecanismos efetivos de *opt-in* ou *opt-out* sem retaliação, deveres de atribuição, negociação remunerada, neutralidade e monitoramento.

801. À luz dessas considerações, concluo pela **necessidade de instauração de Processo Administrativo para apuração de possível abuso exploratório de posição dominante, tendo em vista a evolução tecnológica da conduta, nos termos do art. 36, caput, incisos I e IV, c/c art. 36, §§ 2º e 3º, incisos IV, XII e XVIII, da Lei nº 12.529/2011, bem como do art. 67, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal.** Na sequência, conforme já delineado, procede-se ao exame preliminar das remediações restaurativas e das ferramentas concorrenciais e regulatórias potencialmente cabíveis.

6. ALCANCE E LIMITES DAS SOLUÇÕES RELACIONADAS À LEI Nº 12.529/2011 DIANTE DA SUPOSTA CONDUTA INVESTIGADA

802. Encerrada a análise da teoria do dano e de suas possíveis manifestações no caso concreto, impõe-se examinar os alcances e limites das soluções institucionalmente disponíveis diante da suposta conduta investigada. Esse passo é necessário porque, em mercados digitais, a recomposição das condições de troca entre plataforma e agentes dependentes não se esgota, em regra, na lógica sancionatória clássica, podendo envolver, em maior ou menor medida, instrumentos concorrenciais, arranjos privados de governança e, em hipóteses mais abrangentes, respostas regulatórias ou legislativas.

803. Assim, a presente seção tem por finalidade complementar o direcionamento de *policy* delineado ao longo deste voto, com vistas a contribuir para a instrução a ser conduzida pela SG/Cade e para o adequado desenvolvimento do contraditório.

804. Desde logo, cumpre registrar que as considerações aqui apresentadas acerca de possíveis soluções para a conduta sob investigação possuem caráter necessariamente abstrato, formuladas tanto à luz do direito vigente (*de lege lata*) quanto em perspectiva

prospectiva (*de lege ferenda*). Tais reflexões não vinculam a SG/Cade nem as partes e permanecem condicionadas à confirmação da conduta após a devida instrução, com observância do contraditório e da ampla defesa.

805. O propósito de sua inclusão, ainda antes da eventual instauração de Processo Administrativo, é tão somente indicar, em termos preliminares, os instrumentos que, a nosso ver, se inserem no âmbito das competências do Cade, bem como distinguir aqueles que, por dependerem de previsão normativa específica – de natureza legislativa ou regulatória –, extrapolam os limites de atuação da autoridade concorrencial no contexto do processo administrativo sancionador. Busca-se, assim, conferir maior transparência ao escopo possível de atuação institucional, evitando a incorporação de expectativas que não se coadunam com o arcabouço jurídico vigente.

806. A experiência comparada sugere, a esse respeito, que a restauração de condições minimamente equilibradas de participação no ecossistema informacional pode ser buscada por vias distintas. Algumas são mais interventivas e pressupõem desenho institucional contínuo de remuneração, critérios de elegibilidade e repartição de valor.

807. Outras operam em plano intermediário, por meio de mecanismos negociais e protocolos privados de convivência. Há, por fim, soluções de natureza mais estritamente concorrencial, voltadas a remover a coerção econômica embutida no desenho da conduta e a restabelecer liberdade mínima de escolha quanto aos usos do conteúdo fornecido.

808. Examinarei essas possibilidades em ordem decrescente de gravosidade. Faço-o porque, a meu ver, essa ordenação torna mais claro que nem toda solução desejável em abstrato é, necessariamente, a mais aderente ao espaço de atuação conferido à autoridade concorrencial pela Lei nº 12.529/2011. Justamente por isso, a utilidade desta seção está menos em eleger, desde logo, um modelo acabado de remediação e mais em delimitar qual tipo de resposta encontra maior nexos com a infração em exame e com as competências desta autarquia.

6.1. Da solução regulatório-legislativa e dos mecanismos de remuneração negociada

809. A via mais gravosa e estrutural consiste na criação de mecanismo de remuneração negociada, preferencialmente por arranjo coletivo e sob base regulatória ou legislativa específica. Trata-se de modelo voltado não apenas a cessar determinada prática, mas a reorganizar, de forma estável, as regras de repartição de valor entre plataformas e produtores de conteúdo, definindo critérios de elegibilidade, parâmetros

de cálculo, formas de negociação, governança de dados, meios de resolução de controvérsias e mecanismos permanentes de monitoramento.

810. A meu ver, essa solução pode ser coerente com o diagnóstico econômico de assimetria estrutural e dependência aqui trabalhado. Também dialoga com experiências estrangeiras que passaram a combinar negociação coletiva, compensação econômica, deveres de transparência, fundos setoriais e salvaguardas sobre usos de IA.

811. O CTS, por exemplo, propôs arranjos de barganha coletiva e licenciamento parametrizado para reequilibrar o poder negocial no setor (SEI 1658686). Em sentido semelhante, a experiência sul-africana e outros modelos comparados apontam para soluções institucionais que procuram disciplinar, de forma mais abrangente, a circulação de valor entre plataformas e *publishers*.

812. Nada obstante, entendo que essa via excede, ao menos em sua formulação ordinária e continuada, a capacidade institucional da autoridade concorrencial para desenho, parametrização e monitoramento cotidiano. A Lei nº 12.529/2011 certamente autoriza o Cade a reprimir infrações à ordem econômica e a impor remédios aptos a fazer cessar seus efeitos, mas não parece ter sido concebida, sem intermediação normativa adicional, como instrumento de regulação setorial permanente da remuneração de conteúdo jornalístico. Em outras palavras, embora a incidência concorrencial possa justificar o reconhecimento do problema, sua solução mais abrangente impõe resposta legislativa própria ou que defira competência à regulação futura.

813. Esse limite é particularmente importante porque a institucionalização de mecanismos de pagamento contínuo pressupõe escolhas distributivas e setoriais que ultrapassam a moldura típica do ilícito antitruste. Envolve decidir quem recebe, por quais usos, segundo quais métricas, com que auditoria, em favor de quais categorias de agentes e sob que critérios de atualização. Tais definições, embora possam ser iluminadas pela análise concorrencial, pertencem a espaço institucional mais amplo, notadamente o processo legislativo democrático, do que aquele normalmente ocupado pela atuação repressiva da autoridade.

6.2. Dos mecanismos de autorregulação negociada entre os agentes da indústria

814. Em segundo plano, é possível cogitar solução intermediária, de natureza predominantemente privada, fundada em mecanismos de autorregulação negociada entre plataforma, *publishers* e entidades representativas. Essa via não pressupõe, desde logo, a criação de regime legal rígido de remuneração, mas busca estabelecer

parâmetros mínimos de convivência entre inovação tecnológica e sustentabilidade do ecossistema informacional.

815. Essa frente poderia abranger protocolos sobre atribuição, transparência de critérios gerais de seleção de fontes, sinalização de conteúdos patrocinados e gerados por IA, padrões mínimos de visibilidade de *links*, métricas compartilhadas de impacto sobre tráfego e mecanismos de monitoramento e resolução de controvérsias. Sua vantagem reside em permitir coordenação mais fina e adaptável, reduzindo opacidade e assimetria informacional em ambiente de governança privada, sem pressupor, desde logo, solução legal exaustiva.

816. Ainda assim, cumpre reconhecer seus limites. Arranjos autorregulatórios tendem a funcionar melhor quando as partes negociam em ambiente minimamente equilibrado e quando há incentivos críveis ao cumprimento. Em contexto de dependência estrutural e acentuada assimetria de barganha, há risco de que a autorregulação reproduza, sob nova forma, o mesmo desequilíbrio que se pretende corrigir.

817. Deste modo, embora essa via possa complementar soluções concorrenciais e servir como espaço de amadurecimento institucional, sua suficiência dependerá da existência de salvaguardas, inclusive legislativas e regulatórias, que impeçam a simples conversão da governança privada em prolongamento da posição superior de barganha da plataforma.

6.3. Da abertura das condições de *opt-out* e da granularização funcional dos usos do conteúdo

818. Por fim, a via menos gravosa, e a meu ver a que apresenta maior nexo imediato com a atuação e a competência da autoridade concorrential, consiste na abertura das condições de *opt-out* e na granularização funcional dos serviços e usos do conteúdo dentro do ecossistema Google. Trata-se de solução comportamental voltada a desfazer precisamente o elemento coercitivo identificado na teoria do dano, isto é, a conversão da permanência economicamente útil no índice de busca em preço de entrada para usos ampliados do conteúdo.

819. Em termos práticos, essa abordagem significaria separar funcionalmente indexação, *snippets*, treinamento, *grounding* e respostas generativas, permitindo que o *publisher* escolha, de modo efetivo, quais usos admite e quais rejeita, sem que a recusa produza, por si só, perda de visibilidade equivalente a banimento econômico. Sob esse prisma, a medida não impõe, desde logo, um regime completo de remuneração administrada, mas ataca diretamente a dimensão de *tying* e de carona forçada

anteriormente identificada, reduzindo a coerção produzida pela dependência estrutural.

820. A utilidade concorrencial dessa solução está em que ela atua sobre a arquitetura da conduta, e não apenas sobre seus efeitos finais. Se a preocupação central reside em saber se a plataforma transforma a indexação economicamente indispensável em mecanismo de aquisição condicionada do conteúdo para usos adicionais, então parece especialmente adequado examinar remédio que desfaça essa amarração funcional.

821. Nessa linha, como desenvolvido ao longo do voto, a literatura observa que o Google dispunha de alternativas menos restritivas, como *opt-in* afirmativo para usos de IA, escolha granular entre indexação, treinamento e *grounding* e desenho de produto que não convertesse a permanência no índice em preço da exploração ampliada do insumo.

822. Essa direção também encontra eco nas manifestações recebidas em instrução complementar. A Momentum, por exemplo, enfatiza a incerteza que recai sobre os efeitos da recusa em alimentar resumos de IA e sustenta que justamente essa falta de clareza reforça o *lock-in* e leva jornais a aceitar condições prejudiciais (SEI 1655393 e 1655395).

823. Da mesma forma, aparecem como medidas correlatas a transparência mínima sobre impactos de design e algoritmo, rotulagem clara, links funcionais e métricas auditáveis de impacto, providências que não eliminam, por si sós, todo o desequilíbrio do arranjo, mas reduzem sua opacidade e facilitam a escolha econômica informada.

824. Cumpre, todavia, incorporar a advertência formulada por Cohen & Davies (2026)¹⁶⁰, segundo a qual remédios baseados exclusivamente em *opt-out* não eliminam, por si sós, o potencial dano concorrencial associado aos AIOs. Segundo os autores, o problema central não se esgota na falta de escolha quanto ao uso do conteúdo, mas abrange também a retenção estrutural de tráfego pela própria página de resultados, que deixa de funcionar apenas como portal de descoberta e passa a operar como ponto final da atenção do usuário. **A crítica é relevante pois evidencia que a abertura do *opt-out* pode mitigar a coerção na aquisição do insumo sem, necessariamente, recompor o fluxo de visitas e receitas já internalizado pela plataforma.**

¹⁶⁰ COHEN, Spencer; DAVIES, Todd. **Opt-out remedies will not fix AI overviews**. Journal of European Competition Law & Practice, 2026. DOI: 10.1093/jeclap/lpag025.

825. Os autores também observam que a liberdade prometida por um regime de *opt-out* pode revelar-se apenas formal se o desenho do sistema preservar incentivos assimétricos à adesão. Se o *publisher* que recusa o uso de seu conteúdo em respostas generativas passa a ser menos citado, menos clicado ou submetido a custos operacionais e informacionais superiores aos enfrentados por quem consente, a opção de recusa permanece economicamente degradada. **Nesse sentido, não basta a existência abstrata de uma ferramenta técnica, sendo necessário que a recusa seja exercitável sem fricções artificiais, sem opacidade procedimental e sem arquiteturas de escolha aptas a induzir consentimento.**

826. Há, ademais, um ponto adicional digno de nota. Cohen & Davies (2026) indicam que regimes dessa natureza podem preservar distorções de atribuição e formas indiretas de carona, inclusive quando o conteúdo originário deixa de ser utilizado diretamente¹⁶¹. Com efeito, se a plataforma continua a sintetizar informações a partir de fontes secundárias que repercutem apurações originalmente produzidas por quem suportou o custo jornalístico, subsiste o risco de dissociação entre produção de valor, atribuição de crédito e apropriação econômica dos retornos. **A advertência reforça que o remédio concorrencial, embora útil, não deve ser tratado como solução exaustiva para todos os efeitos distributivos e informacionais do arranjo.**

827. Nada obstante, a meu ver, essas objeções não afastam a pertinência do remédio aqui examinado, delimitando, em realidade, com maior precisão, o seu alcance. A finalidade atribuída, nesta seção, à abertura das condições de *opt-out* não é a de resolver integralmente a crise de monetização do jornalismo digital, nem a de suprimir, de modo completo, o fenômeno das *zero-click searches*. **Seu objetivo é mais imediato e propriamente concorrencial, qual seja, desfazer a amarração funcional pela qual a indexação economicamente indispensável é convertida em condição de acesso, pelo Google, a usos adicionais do conteúdo, notadamente treinamento, *grounding* e respostas generativas. Sob esse prisma, a granularização funcional continua apta a atacar o núcleo coercitivo da conduta.**

828. Dessa forma, entendo que a abertura de condições efetivas de *opt-out*, acompanhada de salvaguardas mínimas de neutralidade, transparência, auditabilidade e vedação de retaliações algorítmicas – como já dito –, permanece sendo, em um primeiro momento, a providência mais aderente ao nexo de atuação concorrencial deste caso. Ela não esgota o problema e tampouco dispensa, por vias regulatórias ou legislativas próprias, a consideração de soluções mais amplas relacionadas à remuneração, à atribuição, à sustentabilidade econômica do jornalismo e à preservação do pluralismo informacional. Ainda assim, como resposta

¹⁶¹ Idem.

inicial, proporcional e restaurativa, parece-me ser a medida que melhor reconstrói condições mínimas de liberdade contratual sem exigir, desde logo, a instituição administrativa de um regime setorial completo.

829. Em suma, reputo possível identificar três vias de solução, com diferentes graus de intensidade institucional. A primeira, mais gravosa, remete a arranjos regulatório-legislativos de remuneração negociada; a segunda, intermediária, a mecanismos de autorregulação negociada entre os agentes da indústria; e a terceira, menos gravosa e mais diretamente conectada à competência desta autoridade, à abertura efetiva das condições de escolha do *publisher* quanto aos usos de seu conteúdo.

830. É precisamente nessa última direção que, a meu ver, se encontra o ponto de maior contato entre a teoria do dano ora examinada e as soluções juridicamente mais compatíveis com a Lei nº 12.529/2011.

831. Finda esta longa análise, passo ao dispositivo.

7. DISPOSITIVO

832. Por todo o exposto, recomendo o retorno dos autos à SG/Cade para a devida instauração de Processo Administrativo para a Imposição de Sanções Administrativas por Infração à Ordem Econômica, tendo como foco a apuração de suposto abuso exploratório de posição dominante, tendo em vista a evolução tecnológica da conduta, nos termos do art. 36, caput, incisos I e IV, c/c art. 36, §§ 2º e 3º, incisos IV, XII e XVIII, da Lei nº 12.529/2011, bem como do art. 67, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal.

833. É o voto.

DIOGO THOMSON DE ANDRADE

Conselheiro

[assinado eletronicamente]