

AO ILMO. SR. FELIPE LEITÃO VALADARES ROQUETE, SUPERINTENDENTE-GERAL INTERINO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – CADE/MJ

Processo Administrativo nº 08700.003498/2019-03

GOOGLE BRASIL INTERNET LTDA. (“Google”), sociedade já qualificada nos autos do inquérito administrativo em epígrafe, vem, respeitosa e tempestivamente¹, por seus advogados infra-assinados, apresentar a Defesa, em resposta à Certidão de Ciência de Notificação², expondo e requerendo o quanto segue, em tudo observadas as formalidades legais.

Requer-se, com base no disposto nos artigos 51 a 53 do Regimento Interno do Cade, seja concedido **ACESSO RESTRITO apenas ao Google e ao Cade** aos trechos indicados como tal na presente petição, uma vez que contêm segredos da empresa que, se revelados, podem distorcer a concorrência ou lhe prejudicar. A fim de garantir que terceiros não tenham acesso a tais informações, a Google requer que a versão de acesso restrito desta Resposta seja autuada em apartado.

¹ A Certidão de Ciência de Notificação foi publicada no dia 22 de maio de 2026, dando início a contagem do prazo. No dia 23 de junho de 2026, a SG deferiu a extensão de 10 dias de prazo para apresentação de defesa (SEI 1772612), de modo que o prazo se encerra no dia 03 de julho.

² SEI 1757115

I.	Introdução	3
II.	Visão Geral dos Fatos	5
A.	Fontes de tráfego dos publishers	5
B.	Tráfego do Google para os publishers	10
1.	Breve Histórico	11
2.	Crawling e o conteúdo jornalístico no Google atualmente	13
C.	Os clientes do Google são os usuários e os anunciantes, e os publishers recebem tráfego como um subproduto do fornecimento de resultados de busca úteis aos usuários	22
D.	Ferramentas de opt-out para o Google Search, News e Discover	25
E.	O Google-Extended, um controle para gerenciar como o conteúdo é utilizado para treinar os modelos Gemini.	28
F.	Coletivamente, o tráfego proveniente do Google – Search, News, AIOs e Discover – aumentou na última década.	29
G.	Fatores externos que impactam a indústria de notícias e o tráfego para veículos de notícias	32
H.	Investigação sobre snippets	37
1.	O feedback dos publishers confirma que os snippets geram benefícios	38
2.	Pesquisa com consumidores do Google demonstra que os usuários gostam de snippets	39
3.	Experimentos demonstram que a remoção de snippets causa perda de tráfego	40
4.	Ferramentas permitem que os publishers desativem ou reduzam o tamanho dos snippets - mas quase todos optam por permiti-los	41
5.	A SG, o DEE e o Conselheiro-Relator Gustavo Augusto reconheceram que os snippets beneficiam os publishers	42
I.	AIOs	43
1.	[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]	46
III.	O Google não é um parceiro comercial incontornável: os publishers não dependem do Google	49
A.	Veículos de notícias recebem tráfego de diversas fontes além do Google	49
B.	Não há dependência quando os publishers preservam escolhas estratégicas	52
IV.	O Google não adotou conduta exclusionária	54
A.	Snippets, AIOs e Discover são funcionalidades inovadoras do Google Search que beneficiam usuários e veículos de notícias	55
B.	O Google fornece ferramentas que permitem aos veículos jornalísticos controlar seu conteúdo em Snippets, AIO e Discover	58
C.	Os votos não identificam um mercado relevante no qual haveria prejuízo à concorrência	59
D.	Os votos tratam indevidamente o Google como comprador e distribuidor de conteúdo jornalístico	61
E.	Os votos não distinguem resumos gerados por IA em outras plataformas	62
V.	O Cade deve rejeitar a teoria do abuso exploratório, por carecer de fundamento na jurisprudência	63

A.	A teoria do abuso exploratório não é compatível com o direito concorrencial nem com a prática decisória tradicional do Cade	63
B.	Qualquer mudança na posição consolidada do Cade sobre abuso exploratório deve ter aplicação somente prospectiva	70
VI.	O Google não praticou abuso exploratório	73
A.	O Voto não definiu claramente o que constitui o abuso	74
1.	A estrutura de abuso exploratório proposta pelo voto não possui princípio limitador e prejudica a segurança jurídica	75
2.	A teoria sem padrões proposta pelo Voto pune o Google por entregar maior valor do que fontes alternativas	82
3.	A teoria de exploração contém uma contradição interna em relação a valor e dependência	87
B.	A "barganha" dos publishers rendeu mais tráfego ao longo do tempo; os opt-outs dos publishers evitam qualquer alegação de forced free-riding	89
1.	O tráfego através do Search, News e Discover aumentou ao longo do tempo	89
2.	O voto foca indevidamente apenas no Search sendo que os publishers recebem tráfego do Search, do News e do Discover	90
3.	O tráfego de referência é uma estrutura fundamental da economia da open web	91
4.	Opt-outs estão disponíveis, são efetivos e esmagadoramente não utilizados	94
5.	Qualquer obrigação de compensação monetária obrigatória deve ser estabelecida por meio de legislação	96
C.	O impacto das AIOs no tráfego proveniente do Google Search é mínimo	97
1.	O estudo da Foxglove é uma avaliação inadequada do impacto das AIOs	98
2.	Os votos focam no impacto das AIOs no tráfego sem levar em consideração os benefícios das AIOs	98
D.	O jornalismo como bem público e o papel do Google no "ecossistema"	99
1.	O jornalismo como bem público não justifica exigir que uma única empresa financie a imprensa	99
2.	O valor constitucional do jornalismo é reforçado, e não minado, pela Busca do Google	101
E.	A "teoria do ecossistema" não é embasada em evidências empíricas: o conteúdo de notícias não é apropriado pelo Google	102
VII.	Acesso a Provas Confidenciais e Pleno Exercício da Ampla Defesa	105
VIII.	Conclusão	107

I. Introdução

1. A Superintendência-Geral do Cade (SG) e o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) concluíram há anos que a exibição de *snippets* pelo Google Search é lícita, beneficia os usuários e amplia o tráfego direcionado aos *publishers*. A decisão do Tribunal determinou à SG a abertura de processo administrativo para aprofundar se a exibição de respostas geradas por IA às consultas dos usuários – os chamados AI Overviews ("AIOs") – alteraria essa análise. A Decisão praticamente admite que a exibição dos AIOs não gera prejuízo à concorrência em nenhum mercado relevante. Em vez disso, o documento insta a SG a considerar se a exibição dos desses resultados pelo Google configuraria um abuso exploratório.

2. O Cade, no entanto, deve rejeitar a tese de abuso exploratório; não apenas porque ela é inédita no direito concorrencial, mas também porque não encontra nenhum amparo nas evidências empíricas constantes nos autos. O conjunto probatório demonstra que os veículos de notícias têm recebido um crescente volume de tráfego vindo do Google, ao mesmo tempo em que obtêm cerca de 60% a 70% de seus acessos a partir de fontes alheias ao Google. Conforme detalhado nesta manifestação, a teoria do abuso exploratório aplicada aos AIOs deve ser rejeitada pelas seguintes razões:

- Não há elementos que sustentem uma teoria tradicional de abuso exclusionário ou comprovem prejuízo à concorrência em um mercado relevante. A Nota Técnica reconhece expressamente que o Google não possui incentivos para inviabilizar os negócios dos veículos de notícias, tampouco identifica qualquer conduta que possa causar danos aos concorrentes do Google.
- A teoria do abuso exploratório carece de amparo na legislação e nos precedentes da jurisprudência antitruste no Brasil.
- A Nota Técnica não aponta nenhum critério ou princípio claro para determinar qual conduta seria considerada "exploratória". Além disso, admite que o Cade não detém competência regulatória setorial para arbitrar, se for o caso, o que os veículos de notícias deveriam receber para além do tráfego que já lhes é naturalmente encaminhado.
- Os fatos e dados demonstram de forma inequívoca que o Google não explora os veículos de notícias:

- O tráfego enviado pelo Google Search, pelo Google News e pelo Discover para os veículos de notícias brasileiros apresentou crescimento ao longo do tempo. Portanto, o benefício econômico que os *publishers* auferem ao tornarem seus conteúdos elegíveis para exibição nas superfícies do Google expandiu-se continuamente.
- Os veículos de notícias detêm ferramentas estabelecidas para limitar se o Google deve ou não indexar seu conteúdo, controlando sua aparição no Google Search, no Discover e no Google News por meio do *robots.txt* e *meta tags*. Da mesma forma, os *publishers* podem restringir ou modular a exibição de seu material nos AIOs e nos *snippets* utilizando *meta tags*.
- Dados de mercado de terceiros indicam que os veículos de notícias recebem menos de 30% de seu tráfego total a partir do Google. Por conseguinte, resta afastada a tese de uma suposta dependência dos veículos de notícias em relação às plataformas do Google.
- **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** quando confrontado com o volume total de tráfego dos veículos (considerando as fontes externas ao Google).
- A Nota Técnica afirma que o Google fornece mais tráfego para os *publishers* - e tráfego com melhor capacidade de monetização - do que as redes sociais e os *chatbots*. Tal premissa é contraditória com a tese de que o Google supostamente "exploraria" os *publishers*. Além disso, a Nota não oferece justificativa plausível para isolar o Google, visto que resumos de notícias gerados por inteligência artificial são amplamente distribuídos por redes sociais e *chatbots* concorrentes.

3. Diante do exposto, requer-se que a SG recomende o arquivamento do presente processo administrativo referente à exibição de conteúdo jornalístico no Google Search.

II. Visão Geral dos Fatos

A. Fontes de tráfego dos *publishers*

4. O voto do Conselheiro Diogo Thomson parece presumir, equivocadamente, que os veículos de notícias guardam uma dependência substancial

em relação ao Google para a aquisição de audiência e a distribuição de seu conteúdo jornalístico. Conforme o referido voto: *"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."*³

5. Contudo, tanto a SG⁴ como o DEE⁵ já reconheceram que os *publishers* se valem de canais múltiplos e concorrentes para alcançar o público, o que inclui o acesso direto aos portais dos veículos, plataformas de redes sociais, aplicativos, alertas por e-mail e outros mecanismos de busca. A existência consolidada dessas fontes alternativas de tráfego e audiência é fundamentalmente inconsistente com a premissa de que o Google exerceria poder de monopólio sobre o conteúdo jornalístico.

6. De fato, uma análise das evidências constantes nos autos leva a conclusão dificilmente conciliável com a tese de "dependência" sustentada no voto do Conselheiro Diogo Thomson. Tanto o DEE⁶ quanto a SG⁷ reconheceram que a importância relativa do Google Search como mecanismo de descoberta tem diminuído de forma contínua nos últimos anos. Mais da metade do tráfego dos *publishers* origina-se de fontes alheias aos mecanismos de busca, e estes respondem por menos de 30% do tráfego total dos *publishers* mesmo com a inclusão do tráfego proveniente do Google Discover⁸. Isso reflete a realidade de que os usuários, cada vez mais, descobrem e

³ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, §725, p. 163.

⁴ Veja, por exemplo: *"(...) e sua plataforma [Google] "é apenas uma entre várias fontes de tráfego para sites de notícias", não sendo capaz de controlar o acesso dos usuários a tais sites. Sobre tal ponto, sustentou que as redes sociais passaram a desempenhar um papel ímpar "na leitura de notícias online", apresentando um estudo da Reuters Institute que indicaria que "64% dos brasileiros acessam notícias por meio de redes sociais como Facebook e Whatsapp."* (Nota Técnica da SG n.º. 70/2024, SEI n. 1481804, § 28)

⁵ Veja, por exemplo: *"Nota-se que [40%-50%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] são provenientes de Busca Orgânica, a qual inclui os diferentes buscadores além do Google Search. (...) Novamente, isso denota a importância de Sites de Busca para a geração de tráfego, mas também demonstra que 'acesso direto' e 'social mídia' têm papel relevante."* (Nota Técnica do DEE No. 24/2023, SEI No. 1325801, p. 40-44).

⁶ *"Por outro, mais da metade do tráfego provém de outras fontes, denotando a não essencialidade stricto sensu do Google Search."* (Nota Técnica do DEE No. 24/2023, SEI n. 1325801, p. 40).

⁷ *"Afinal, insumo essencial é aquele sem o qual uma empresa fica impossibilitada de operar, o que não parece ser a situação do caso ora avaliado. Embora não restem dúvidas quanto à importância de as ferramentas de busca do Google, em especial de suas posições de destaque, constituírem uma fonte relevante de tráfego para sites na internet, pontua-se que o fato de serem valorosas não a tornam essenciais."* (Nota Técnica da SG n.º. 70/2024, SEI n. 1481804, §342).

⁸ *"Nota-se que os percentuais provenientes de Google Search não ultrapassam 30% (...)"*. (Nota Técnica do DEE No. 24/2023, SEI 1325801, p. 42).

consomem conteúdo jornalístico por meio de uma ampla variedade de canais e plataformas concorrentes.

7. Essa conclusão é corroborada pelas evidências apresentadas ao longo da investigação. Em 2021, o Google realizou uma Pesquisa com Consumidores (*Consumer Survey*) envolvendo aproximadamente 2.000 leitores brasileiros de notícias online, cujos resultados foram submetidos à SG. Os resultados demonstraram que os usuários acessam notícias online de diversas maneiras, incluindo a navegação direta por meio do navegador, links em redes sociais, mensagens de texto, aplicativos agregadores ou aplicativos de notícias, assinaturas de alertas e mecanismos de busca.⁹ Os dados empíricos detalham essa distribuição de acesso da seguinte forma: **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** indicaram os mecanismos de busca como a forma mais utilizada para acessar notícias online.¹⁰

8. O DEE chegou a conclusões semelhantes com base em dados de mercado independentes na Nota Técnica nº 24/2023 ("Nota Técnica do DEE"). De acordo com a análise dos dados da Comscore realizada pelo departamento, o tráfego gerado pelo Google Search não ultrapassou o patamar de 30% da audiência geral dos *publishers*.¹¹ Diversas respostas aos ofícios enviados pela SG, apresentadas pelos próprios veículos – dos quais alguns são, inclusive, associados da ANJ¹² (embora a ANJ ignore tais declarações ao Cade¹³) –, confirmaram que os usuários, de fato, consomem notícias de muitas fontes diferentes. O Correio 24h, por exemplo, reportou que o Google representa "*aproximadamente 30%*" do fluxo de tráfego para o site,¹⁴ proporção que também foi reportada pelo Jornal do Commercio, pelo Brasil 247, pelo Mare Clausum e

⁹ Grinberg Cordovil, Pesquisa do Google Brasil com usuários – Notícias ("Consumer Survey") Metodologia e Resultados (SEI 0891715). Março de 2021.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Nota Técnica do DEE No. 24/2023, SEI No. 1325801, p. 43 (Versão Confidencial - SEI No. 1325800).

¹² Por exemplo, o Correio 24h, o Jornal do Commercio, o Estadão e os Diários Associados informaram ao Cade, em suas respostas aos Ofícios, que as práticas do Google não são prejudiciais, conforme citado nesta manifestação. Fonte sobre os associados da ANJ disponível em: <https://www.anj.org.br/site/diretoria/content/100-associados.html>.

¹³ Manifestação de julho da ANJ ao CADE, §§ 30-31 e 40.

¹⁴ Resposta do Correio 24h ao Ofício nº. 6.826/2019, SEI No. 0686507, pergunta 6.

pelo O Povo.¹⁵ Em outras palavras, até 70% do tráfego desses veículos de comunicação provém de fontes que não o Google.

9. Diante desse conjunto de evidências, a SG constatou, na Nota Técnica nº 70/2024 (“Nota Técnica de Arquivamento”), que o acesso direto representou 40%-50% do tráfego recebido pelos *publishers*. Para grupos de mídia digital já consolidados, tais como Globo e UOL, o acesso direto representou entre 40% e 70% do tráfego total.¹⁶ Essas respostas demonstram que os *publishers* mantêm múltiplos canais para alcançar os usuários e que a aquisição de audiência é cada vez mais disputada por uma ampla variedade de serviços digitais concorrentes.

10. A importância desses canais alternativos cresceu significativamente nos últimos anos. As plataformas de redes sociais – tais como TikTok, Instagram, Facebook, entre outras – têm se tornado fontes de audiência cada vez mais importantes para os *publishers*. Nos últimos anos, o centro de gravidade do consumo de notícias deslocou-se progressivamente da indexação baseada em texto e orientada por SEO para formatos centrados em vídeo e uma presença onipresente em múltiplas plataformas. Essa evolução vai além de uma mera atualização técnica; ela reflete uma mudança fundamental na forma como as notícias são produzidas, distribuídas, consumidas e monetizadas, bem como na maneira como as empresas de mídia garantem sua sustentabilidade financeira.¹⁷

11. Evidências empíricas confirmam essa mudança. O *Reuters Digital News Report 2024*¹⁸ indica que 66% dos respondentes acessaram notícias por meio de vídeos

¹⁵ Respostas do Jornal do Comércio e da Mare Clausum aos ofícios do Cade, *op. cit.*, e resposta do O Povo ao Ofício nº 6.832/19 (disponível apenas na versão confidencial como Doc. SEI nº 0679120), pergunta 6. Embora alguns *publishers* tenham alegado que o Google representava 50% de seu tráfego - conforme as respostas do Grupo RBS, IG, Nexo Jornal e O Popular ao ofício do Cade, *op. cit.*, pergunta 6 -, essas alegações parecem ser pontos fora da curva (*outliers*) e não são consistentes com os relatórios de terceiros descritos abaixo. De qualquer forma, mesmo que o patamar de 50% seja preciso para esse pequeno grupo de *publishers*, isso ainda significa que diversas outras fontes respondem por uma grande parcela de seu tráfego.

¹⁶ Nota Técnica da SG nº. 70/2024, SEI n. 1481804, § 336.

¹⁷ Essa tendência já foi amplamente destacada em diversos veículos de imprensa, conforme demonstrado a seguir.

¹⁸ Nic Newman and others, Reuters Institute for the Study of Journalism: Digital News Report 2024. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2024-06/RISJ_DNR_2024_Digital_v10%20lr.pdf> Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

de formato curto, enquanto 57% o fizeram por meio de formatos de vídeo de maior duração. Essa tendência se intensificou em 2025, com mais de 75% dos respondentes relatando consumir notícias em formato de vídeo.¹⁹ Pesquisas adicionais indicam que 35% dos brasileiros²⁰ atualmente dependem de plataformas de redes sociais, como TikTok e Instagram, como sua principal fonte de notícias.

12. A crescente relevância do consumo baseado em vídeo está intimamente relacionada ao processo mais amplo de “plataformização” do jornalismo. Na era centrada em SEO, o tráfego de referência gerado por mecanismos de busca constituía uma métrica central para avaliar o desempenho dos *publishers*. Atualmente, no entanto, as plataformas de redes sociais funcionam cada vez mais como destinos finais de consumo, e não apenas como canais de distribuição. Os usuários frequentemente consomem narrativas jornalísticas completas diretamente em *feeds*, vídeos de formato curto ou transmissões ao vivo, sem acessar os *websites* dos *publishers*.

13. Essa evolução estrutural também se reflete ²¹. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**

14. Com base nesta análise, **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** Esse patamar reflete o tráfego originário de mecanismos de descoberta relacionados à busca de maneira geral, não se limitando aos encaminhamentos provenientes exclusivamente do Google Search. Com base nesta análise, **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**. Esse patamar reflete o tráfego originário de mecanismos de descoberta relacionados à busca de maneira geral, não se limitando aos encaminhamentos provenientes exclusivamente do Google Search. O montante também engloba o tráfego que possa ser gerado por outros mecanismos de busca e pelo Google Discover. Por outro lado, quase **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** do tráfego dos *publishers* originou-se de fontes alheias à busca não relacionada à marca, compreendendo o acesso direto, tráfego de referência, redes sociais, aplicativos móveis,

¹⁹ Nic Newman and others, Reuters Institute for the Study of Journalism: Digital News Report 2025. <[https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-06/Digital News-Report 2025.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-06/Digital%20News-Report%202025.pdf)> Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

²⁰ *Idem*.

²¹ Resposta do Google ao Ofício nº. 37/2025, SEI nº. 1654679.

publicidade em *display* e outros canais. Portanto, os dados reforçam o conjunto de evidências mais amplo constante dos autos de que a aquisição de audiência para os *publishers* ocorre progressivamente por meio de múltiplos caminhos, não sendo dependente apenas dos tradicionais encaminhamentos de busca.

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

15. ²²[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]²³. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

16. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

17. Em última análise, o conjunto de evidências demonstra que os desafios enfrentados pelos *publishers* decorrem de uma profunda transformação no ecossistema de mídia, impulsionada por mudanças nas preferências dos consumidores e pela ascensão de novas formas de consumo de conteúdo. Tais desdobramentos não podem ser atribuídos ao Google, tampouco justificam a imposição de remédios antitruste ante a manifesta ausência de poder de mercado, de conduta exclusionária ou de dano à concorrência demonstrável.

B. Tráfego do Google para os *publishers*

18. Os resultados do Google News foram um dos primeiros formatos especializados de resultados no Google. Essa funcionalidade surgiu da frustração com o mecanismo de busca quando os usuários pesquisavam por notícias de última hora e encontravam apenas links desatualizados. Hoje, o conteúdo jornalístico não está presente apenas nos resultados exibidos como os tradicionais links azuis, mas também no *Top Stories*, nos AIOs, no Discover, bem como na página dedicada do Google News (news.google.com.br) e em seu aplicativo móvel. Esta seção aborda brevemente o histórico inicial da interação entre o Google e o conteúdo de notícias, detalhando como

²² [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

²³ [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

o Google rastreia (*crawls*), indexa, ranqueia e exibe esse conteúdo, e como as notícias são apresentadas no Google atualmente.

19. Importante destacar que a introdução do Google News não alterou a relação fundamental entre o Google e os *publishers*. O Google continuou a fornecer aos usuários resultados de busca relevantes que, por sua vez, podem direcionar cliques para os sites dos próprios veículos. O Google Search e o Google News expandiram a visibilidade do conteúdo jornalístico, tornando mais fácil para os usuários localizarem informações relevantes e oportunas.

20. Essa função permanece central para os produtos do Google hoje. Seja por meio dos resultados de busca tradicionais, do *Top Stories*, do Discover, do Google News ou das mais recentes funcionalidades de IA Generativa no Search, o objetivo do Google é ajudar os usuários a identificarem informações relevantes – e é precisamente essa dinâmica que gera tráfego para os *publishers*. A inclusão de conteúdo jornalístico nesses produtos reflete a demanda dos usuários por informações atuais e de fontes de autoridade, particularmente em relação a eventos em desdobramento, assuntos públicos, saúde, esportes e outros temas de amplo interesse público.

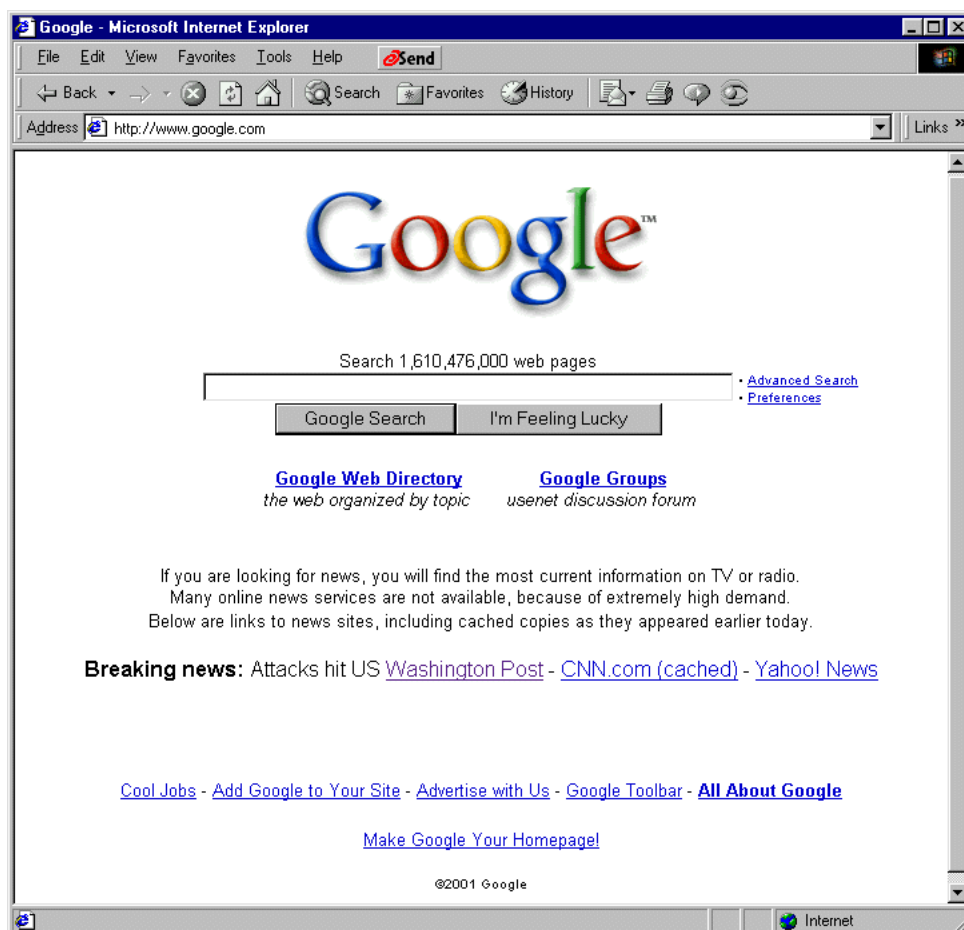
1. Breve Histórico

21. O Google melhorou seus resultados de busca de forma significativa desde os tempos iniciais dos “links azuis”. Ao longo do tempo, o Google compreendeu que os usuários se beneficiam quando conteúdos temáticos relevantes – como resultados de compras (*shopping*) ou locais – são organizados e exibidos em formatos especificamente desenhados para esses tipos de informação. A evolução do Search tem sido, portanto, impulsionada por um esforço contínuo para aprimorar a experiência do usuário e responder às constantes mudanças nas suas necessidades. Tanto é que os resultados temáticos de notícias do Google surgiram justamente porque os usuários passaram a exigir resultados mais atualizados do que os estáticos “dez links azuis”, que demandavam muito tempo para mudar.

22. Logo após os ataques de 11 de setembro de 2001, o Google foi forçado a alterar sua página inicial de forma pontual e específica (*ad hoc*) para incluir links diretos

a sites de notícias. Após o 11 de setembro, o Google lançou oficialmente os resultados temáticos de notícias para fornecer resultados de informações jornalísticas significativamente melhores e mais relevantes para os usuários.²⁴

Figura 2 – A página principal do Google em 11 de setembro de 2001



23. A exibição de resultados de notícias pelo Google tem diversos benefícios pró-competitivos, porque melhora a experiência dos usuários. Resultados de notícias são diferentes dos demais resultados, e exigem que o Google adote padrões diferentes de rastreamento e também de formatos de exibição para refletir a natureza de imediatismo e mudança constante das notícias. Consequentemente, a introdução de resultados temáticos de notícias melhorou a qualidade dos resultados de busca do

²⁴ Jeff Sonderman, *How 9/11 led to the birth of Google News*, Poynter (Nov. 29, 2011), <https://www.poynter.org/reporting-editing/2011/how-911-led-to-the-birth-of-google-news/>.

Google, aumentando o acesso dos usuários a conteúdo jornalístico. Usuários podem usar o Google para acessar uma grande variedade de notícias recentes, de diversas fontes.

2. *Crawling* e o conteúdo jornalístico no Google atualmente

24. A ferramenta de busca do Google funciona em um processo de três fases: (1) rastrear a internet para encontrar conteúdo novo e atualizado (*crawling*); (2) indexar esse conteúdo, e (3) ranquear e exibir resultados de busca a partir de seu índice em resposta a buscas dos usuários.

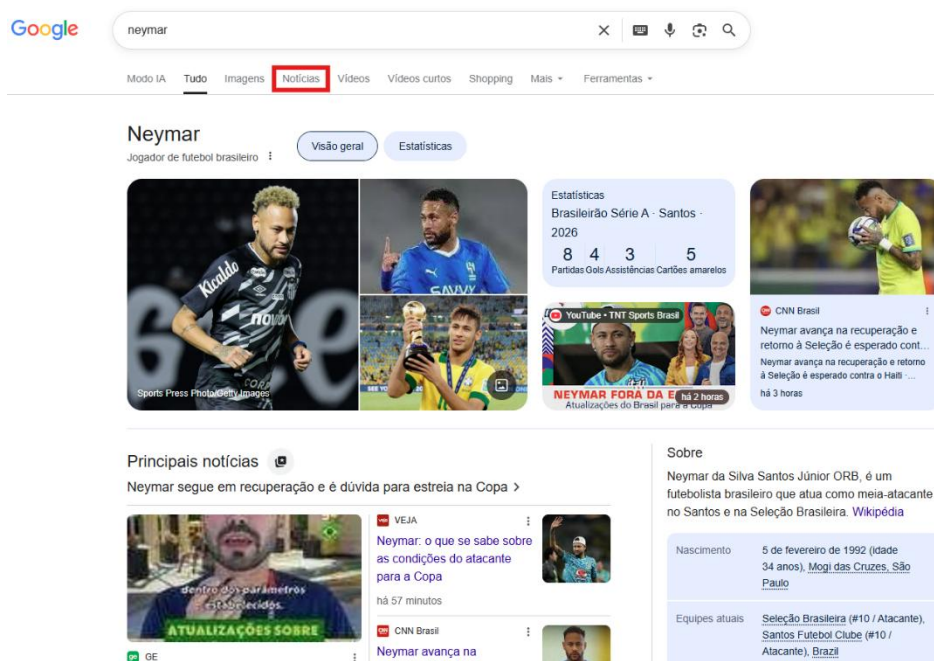
25. O *crawling* é o processo pelo qual o Google, por meio de seu rastreador *Googlebot*, coleta informações de sites da internet para incluí-los em seus resultados de busca. O Google compila as informações coletadas por meio desse rastreamento no índice do Google Search. Quando um usuário faz uma busca, o Google procura resultados relevantes em seu índice, ranqueia páginas conforme sua relevância, e exibe as páginas ranqueadas nos resultados da busca. Quando o Google exibe resultados de busca, são incluídas algumas linhas de texto (os "*snippets*") para dar contexto ao usuário e ajudá-lo a decidir em qual link clicar. Sem esses trechos, o usuário não teria uma forma prática de entender se uma página dos resultados de busca pode ser relevante. A URL de uma página (o endereço que especifica a localização de um site na internet) geralmente não fornece informações relevantes sobre o seu conteúdo.

26. Atualmente, o conteúdo jornalístico é exibido em formatos levemente diferentes entre o Google News (news.google.com.br) e o Google Search (google.com.br). O Google News é um subdomínio separado, que exibe manchetes sem trechos dos artigos, e que contém uma interface de usuário específica para resultados de notícias que as divide em diferentes áreas de interesse (regional, internacional, mercado, ciência e tecnologia, entretenimento, esportes, etc.). Esses formatos são mais bem ilustrados na forma de capturas de tela, que serão exibidas abaixo.

a) Google Search

27. Até recentemente, os principais módulos nos quais os resultados de notícias podiam aparecer no Google Search eram: 1) como *Top Stories*; 2) dentro da *News Tab* no Google Search, que pode ser acessada clicando-se no rodapé na parte inferior dos resultados de *Top Stories* ou clicando-se em “Notícias” no topo da página; ou 3) como os chamados resultados de busca de “10 links azuis”.

Figura 3 - Clicando em “Ver Cobertura Completa” abaixo das Principais Notícias, ou clicando em “Notícias” no menu:



The screenshot shows a Google search for 'neymar' with the 'Notícias' (News) tab selected. The search results are organized into two main sections. The first section is titled 'Neymar segue em recuperação e é dúvida para estreia na Copa' (Neymar continues recovery and is a doubt for debut in the Cup). It contains four news snippets:

- From GE: 'Neymar passa por exames e CBF fala em "boa evolução"' (Neymar undergoes exams and CBF speaks of "good evolution"), published 20 hours ago.
- From UOL: 'Exame indica que Neymar está fora da estreia da seleção na Copa' (Exam indicates that Neymar is out of the team's debut in the Cup), published 15 hours ago.
- From ESPN Brasil: 'Neymar volta quando? Entenda planos da Seleção e se resultado de exame mud...' (When does Neymar return? Understand the team's plans and if the exam result changes...), published 3 hours ago.
- From Lancel: 'Quando Neymar pode voltar? Entenda as etapas da recuperação' (When can Neymar return? Understand the stages of recovery), published 4 hours ago.

 A button labeled 'Ver cobertura completa >' (View full coverage >) is located below these snippets.

 The second section is titled 'Família de Neymar aluga mansão em Orlando para a Copa' (Neymar's family rents a mansion in Orlando for the Cup). It contains three news snippets:

- From Terra: 'Parentes e amigos de Neymar ficarão em mansão de R\$ 73 milhões nos EUA...' (Neymar's relatives and friends will stay in a \$73 million mansion in the USA...), published 3 hours ago.
- From Jornal Correio: '16 quartos, cinema, boliche e tema de "Star Wars": conheça a mansão de R\$ 73 milhões...' (16 rooms, cinema, pool, and Star Wars theme: meet the \$73 million mansion...), published 4 hours ago.
- From A Tribuna: 'Mansão de Neymar para a Copa do Mundo custa R\$ 30 milhões e foi escolhida par...' (Neymar's mansion for the World Cup costs \$30 million and was chosen par...), published 1 hour ago.

28. Artigos de notícias também aparecem nos resultados do Google Search no mesmo formato que outros sites, nos "links azuis" padrão, conforme mostrado abaixo.

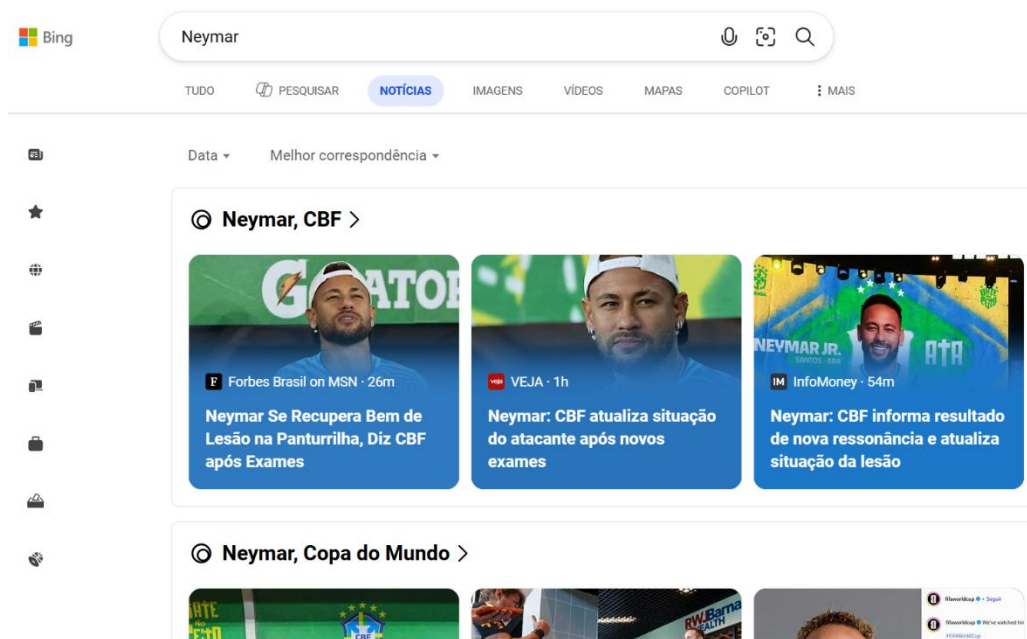
Figura 4 - Artigos de notícias nos resultados de busca

The image shows a Google search interface with the query 'neymar'. Below the search bar, there are several sections:

- As pessoas também perguntam**: A list of four related questions, each with a dropdown arrow:
 - Qual a situação de Neymar hoje?
 - Quantos filhos tem Neymar Jr.?
 - Por que Virgínia ligou para Neymar?
 - Quando o Neymar volta?
- Instagram**: A snippet for the profile '@neymarjr' with the text: 'Instagram · neymarjr Mais de 234,2 mi seguidores'. Below it, a link to 'Neymar Jr (@neymarjr) • Instagram photos and videos' and a short bio: '@santosfc & Brazil · O Neymar Jr apresenta a Blaze.bet.br ! Jogos exclusivos, - Vem 2026 #givesyouwiings. Vem 2026 #givesyouwiings · Vacations On ...'.
- Wikipedia**: A snippet for 'Neymar – Wikipédia, a enciclopédia livre' with the text: 'Neymar da Silva Santos Júnior ORB (Mogi das Cruzes, 5 de fevereiro de 1992), é um futebolista brasileiro que atua como meia-atacante no Santos e na Seleção ...'.
- CNN Brasil**: A news snippet highlighted with a red border. The text reads: 'Neymar avança na recuperação e retorno à Seleção é ... há 6 horas — Neymar avança na recuperação e retorno à Seleção é esperado contra o Haiti · Atacante segue fora dos planos para a estreia diante de Marrocos, ...'.

29. Outros mecanismos de busca, tais como o *Microsoft Bing*, utilizam formatos semelhantes e também incluem *snippets* para fornecer contexto adicional aos usuários:

Figura 5 - Página de buscas do Microsoft Bing

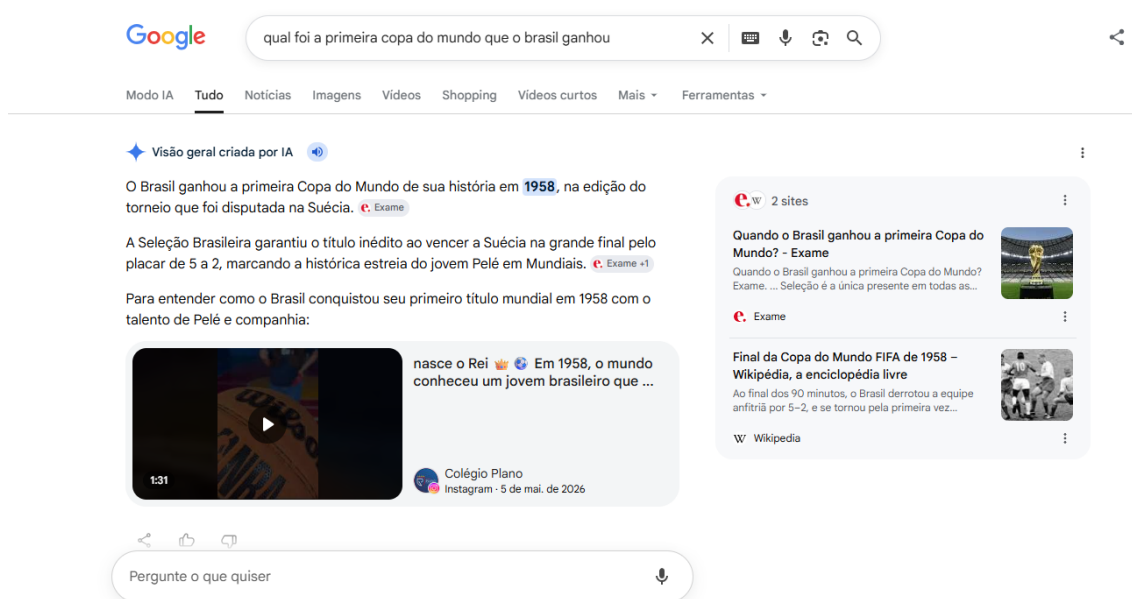


30. Em agosto de 2024, os AIOs foram introduzidos no Google Search no Brasil como um recurso criado para otimizar as buscas. Os AIOs constituem uma nova forma do Google Search organizar, contextualizar e apresentar resultados em resposta a uma consulta do usuário. Eles fornecem aos usuários links para sites relevantes em relação à consulta, combinados com um panorama geral que fornece estrutura e contexto para esses links. Os resultados de busca precisam de contexto para que os usuários compreendam e avaliem quais são mais úteis para suas necessidades. Nos tradicionais “dez links azuis”, esse contexto é fornecido na forma de um *snippet*, que explica por que a página vinculada é relevante para a consulta do usuário.

31. Os AIOs fornecem o contexto necessário de forma mais eficaz por meio de uma resposta estruturada que organiza os diferentes elementos da resposta com links para sites, ordenados por tópico ou tema. Essa abordagem é viabilizada por uma nova tecnologia do Search que decompõe *queries* complexas em *subqueries*, chamadas *fanout queries*. Os sistemas de busca então geram entradas para cada *subqueries* e montam a resposta estruturada, o *overview*, com os links associados, com base nas informações provenientes de todas essas *subqueries* decompostas.

32. Em resumo, os AIOs contribuem para tornar a página de resultados o mais útil possível para o usuário. Eles permitem que os usuários explorem links da web, compreendam melhor como determinado link se relaciona com sua consulta e encontrem sites que talvez não tivessem visto de outra forma. Representam a etapa mais recente dos esforços contínuos do Google para inovar na forma como os resultados são apresentados aos usuários e aproveitar as capacidades em evolução das novas tecnologias, a fim de atender de maneira mais eficaz às suas necessidades.

Figura 6 – Exemplo de AIOs na página de resultados

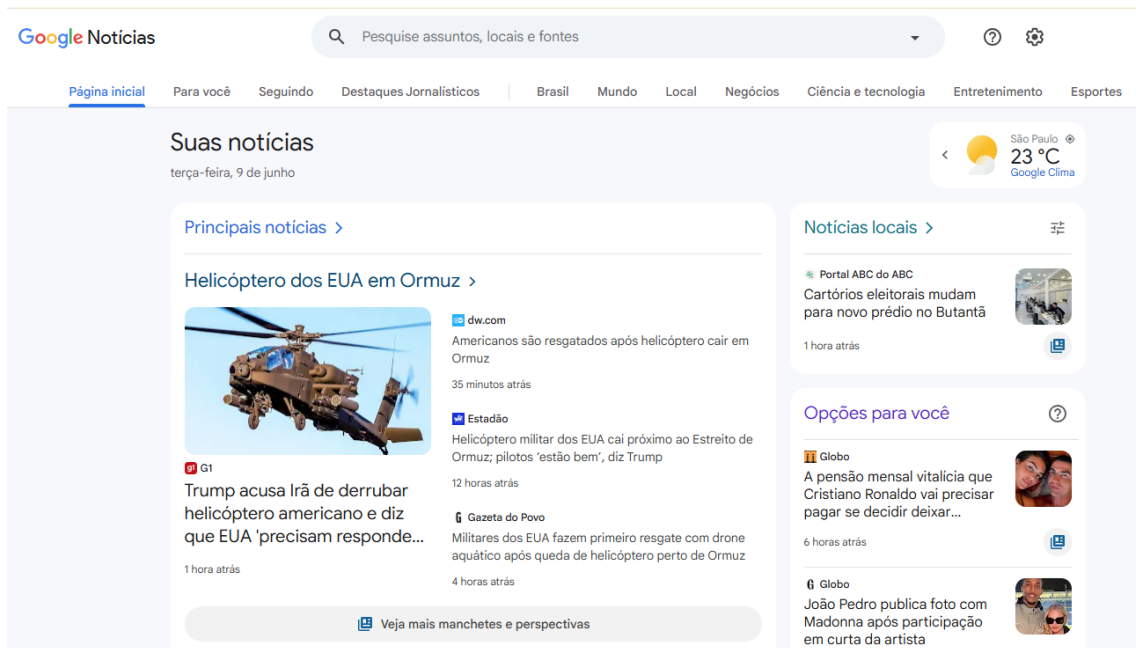


b) Google News

33. Usuários também podem buscar notícias usando o Google News (news.google.com), que exibe conteúdo obtido diretamente dos sites de notícias e por rastreamento da internet.²⁵ O Google News não é a mesma página que é exibida quando os usuários clicam em “Notícias” no menu superior da página principal de resultados do Google (explicada acima), ele é um subdomínio separado. A captura de tela abaixo mostra a página principal do subdomínio do Google Notícias:

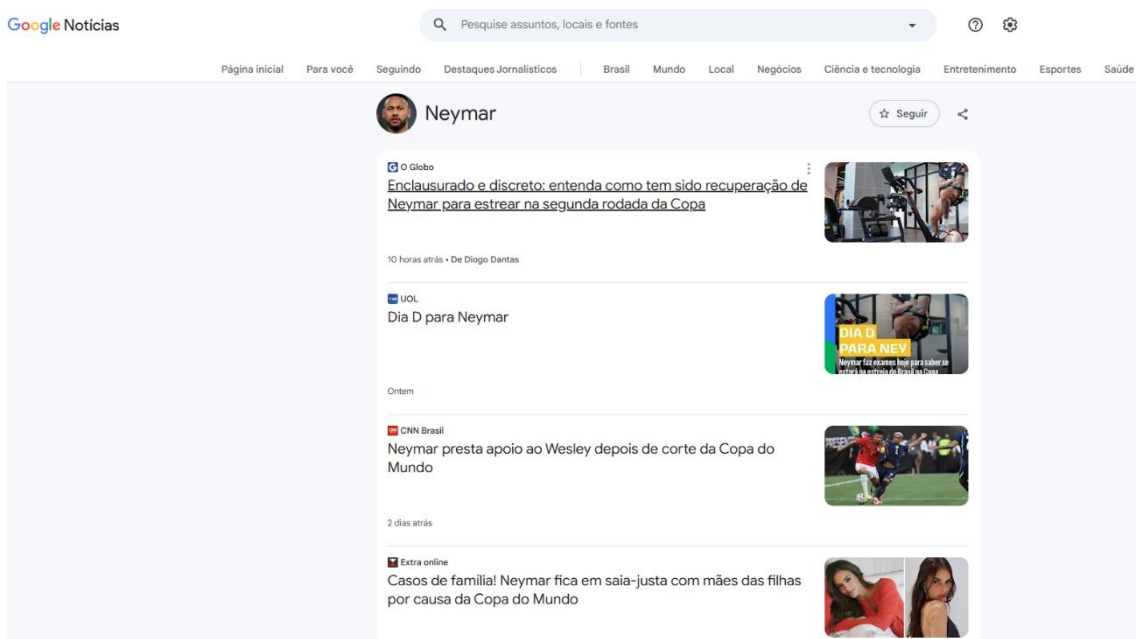
²⁵ Google, Ajuda do Central do Editor, “Bem Vindo ao Google Notícias”, disponível em: <https://support.google.com/news/publisher-center/answer/6016113?hl=pt-BR>. Acesso em 23 de agosto de 2019.

Figura 7 – Página inicial do subdomínio do Google News



34. A captura de tela abaixo mostra os resultados obtidos após realizar uma busca por "Neymar" no Google Notícias (news.google.com):

Figura 8 – Busca por "Neymar" no news.google.com.br



c) Discover

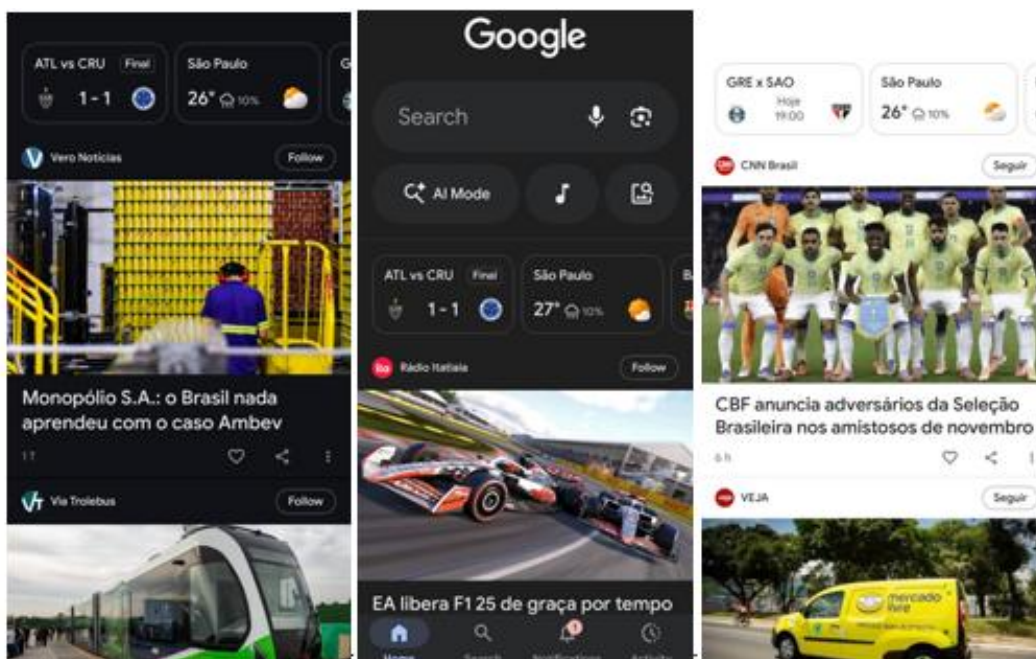
35. A evolução do consumo de conteúdo online não se limitou ao surgimento de plataformas de redes sociais. Os usuários esperam cada vez mais que o conteúdo seja apresentado por meio de experiências personalizadas e baseadas em *feeds*, que lhes permitam descobrir informações sem a necessidade de realizar buscas ativamente.

36. De forma consistente com o fato de os usuários buscarem notícias em redes sociais mais do que por acesso direto ou por meio de mecanismos de busca, o Google observou aumentos no tráfego para sites de notícias a partir de seu produto chamado Discover. Embora o Discover não seja uma rede social tradicional, ele oferece aos usuários um conjunto rolável de artigos alinhados aos seus interesses, e permite que os usuários “sigam” publicações que aparecem no feed.²⁶ Os artigos são exibidos na tela à esquerda da tela inicial em dispositivos Android, no aplicativo Google Search e quando o usuário abre uma nova aba no navegador Google Chrome, em dispositivos móveis.

37. A captura de tela abaixo ilustra, a título de exemplo, como o Google Discover aparece para um usuário brasileiro à esquerda da tela inicial no Android, no aplicativo Google Search e no navegador móvel Chrome:

²⁶ Karen Corby, The Keyword Google Blog, “Introducing Google Discover”, <https://blog.google/products/search/introducing-google-discover/> (September 24, 2018).

Figura 9 - Capturas de tela demonstrando o Google Discover



38. A ferramenta do Discover oferece aos usuários artigos sobre temas de provável interesse com base em suas interações com o feed.²⁷ Sua missão é capacitar os usuários a explorar seus interesses e paixões, por meio da curadoria de perspectivas e informações diversificadas. Os resultados exibem um link para o site onde o usuário pode acessar o conteúdo correspondente, acompanhado de informações contextuais, como o título da matéria e um *snippet*. O Discover inclui tanto resultados de publicações jornalísticas quanto de outros tipos de sites e é projetado para expor os usuários a uma ampla gama de perspectivas, tópicos e fontes.

39. Sob a perspectiva concorrencial, o Discover é particularmente significativo porque ilustra os esforços do Google para se adaptar às preferências em evolução dos consumidores e criar novas oportunidades para a descoberta de conteúdo. À medida que os usuários migraram crescentemente para experiências de conteúdo personalizadas e baseadas em *feeds*, o Google respondeu desenvolvendo um canal adicional por meio do qual os *publishers* poderiam alcançar suas audiências. De fato, o

²⁷ Google Search Central, Discover and your site, <https://developers.google.com/search/docs/appearance/google-discover?hl=pt-br>.

Google tem observado um crescimento substancial no uso do Discover ao longo do tempo. Esse maior engajamento traduziu-se em fluxos significativos de tráfego para os sites de *publishers*, incluindo os de notícias. Em vez de reduzir as oportunidades para o setor, o Discover criou uma fonte adicional de aquisição de audiência que complementa o tráfego tradicional do Google Search e reflete a transformação mais ampla na forma como os usuários consomem informação online.

40. Portanto, a existência e o crescimento do Discover enfraquecem ainda mais a alegação de que o Google teria buscado apropriar-se do conteúdo dos *publishers* ou restringir sua visibilidade. Pelo contrário, o investimento contínuo do Google em produtos que direcionam os usuários para os sites dos *publishers* demonstra um esforço permanente para expandir a descoberta de conteúdo e criar novos caminhos para que os *publishers* alcancem o público.

C. Os clientes do Google são os usuários e os anunciantes, e os publishers recebem tráfego como um subproduto do fornecimento de resultados de busca úteis aos usuários

41. O voto do Conselheiro Diogo Thomson caracteriza a relação entre o Google e os publishers como uma na qual o Google "*define unilateralmente quanto usará do insumo, em que formato o exibirá, qual parcela de atenção reterá e qual contrapartida residual devolverá ao fornecedor*".²⁸ Com base nisso, o voto conclui que a relação é intrinsecamente injusta por refletir uma suposta "assimetria estrutural de extração".²⁹

42. Essa caracterização, contudo, pressupõe a existência de uma relação comercial que não existe na prática e ignora o fato de que tanto a inclusão do conteúdo quanto a extensão de sua exibição estão sob o controle exclusivo dos *publishers*, conforme discutido na seção seguinte. O Google não adquire conteúdo jornalístico de *publishers* para exibição no Google Search, tampouco celebra acordos com *publishers* nos quais assuma a obrigação de fornecer tráfego, visibilidade ou alcance de audiência.

²⁸ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, § 698.

²⁹ *Idem*.

Não há contratos que regulem os encaminhamentos de tráfego, compromissos de nível de serviço, garantias de tráfego mínimo ou obrigações bilaterais que imponham ao Google a manutenção de determinados níveis de destaque para o conteúdo dos *publishers*.

43. Os *publishers* que optam por disponibilizar seu conteúdo publicamente na *open web* podem receber tráfego do Google Search. Esse tráfego, contudo, não é fornecido em cumprimento a qualquer compromisso comercial. Trata-se, na verdade, de uma consequência dos esforços do Google para fornecer aos usuários os resultados de busca mais relevantes e úteis. O objetivo dos sistemas de ranqueamento, das interfaces de busca e das funcionalidades de produtos do Google é satisfazer a demanda dos usuários - e não cumprir obrigações perante os *publishers*.

44. Consequentemente, o Google permanece livre para aprimorar seus produtos, modificar sistemas de ranqueamento, redesenhar páginas de resultados de busca ou introduzir novas funcionalidades sempre que acreditar que tais mudanças atenderão melhor aos usuários. Os *publishers* podem se beneficiar dessas decisões ou, como resultado delas, experimentar flutuações em seu tráfego. No entanto, esses efeitos não transformam as escolhas de *design* de produto do Google em termos de um arranjo comercial bilateral.

45. Essa distinção é fundamental porque a tese defendida no voto do Conselheiro Diogo Thomson trata, na prática, as decisões de produto do Google como se fossem condições comerciais impostas a fornecedores. Contudo, não existe uma relação de fornecimento no sentido econômico ou jurídico convencional. O Google não adquire conteúdo jornalístico com base em termos negociados, tampouco exerce poder de barganha sobre os *publishers* por meio de mecanismos contratuais. Em vez disso, o Google opera um serviço de busca projetado para conectar os usuários às informações disponíveis na *open web*. Sob a perspectiva econômica, os clientes do Google são os usuários e os anunciantes: os usuários recebem serviços de busca e ferramentas de descoberta de informação e os anunciantes pagam pela inserção de conteúdo patrocinado. Os *publishers* não se enquadram em nenhuma dessas duas categorias. Eles

não adquirem serviços do Google, nem recebem compromissos contratuais da empresa em relação à geração de tráfego ou à distribuição de conteúdo.

46. O tráfego que os *publishers* recebem é, portanto, mais bem compreendido como um subproduto dos esforços do Google para satisfazer os usuários. Quando o Google exibe um link para a página de um *publisher*, ele o faz porque seus sistemas determinaram que a página pode ser relevante para a *query* do usuário. O Google se beneficia ao fornecer respostas úteis aos usuários, ao passo que os *publishers* se beneficiam quando os usuários optam por clicar no link e visitar seus sites. Esses benefícios mútuos decorrem do papel do Google como provedor de resultados de busca para os usuários, e não de uma troca bilateral de contraprestações entre o Google e os *publishers*.

47. Em última análise, o volume de tráfego que os *publishers* recebem é ditado pelas preferências dos usuários e pela capacidade do Google de identificar e apresentar os resultados que os usuários consideram mais úteis. O tráfego aumenta quando os usuários consideram o conteúdo do *publishers* relevante e engajam com ele; por outro lado, esse tráfego pode diminuir quando as preferências dos usuários evoluem, quando serviços concorrentes atraem a atenção do público ou quando outras formas de conteúdo satisfazem melhor a necessidades específicas de informação.

48. O voto do Conselheiro Diogo Thomson argumenta que o Google "*internaliza os ganhos decorrentes da síntese generativa, ao passo que transfere aos publishers*".³⁰ Essa caracterização ignora uma realidade fundamental: o Google atrai a atenção dos usuários ao aprimorar continuamente seus produtos. Se o Google introduz inovações que melhoram a experiência do usuário – incluindo os AIOs – e essas inovações afetam o volume de tráfego direcionado aos sites dos *publishers*, tais efeitos são o resultado da concorrência pelo mérito e de esforços para satisfazer melhor os usuários, e não evidência de exploração.

49. De fato, o cenário alternativo vislumbrado pelos *publishers* – que exige implicitamente que o Google retroceda para um layout estático de tradicionais "links

³⁰ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, § 768, p. 173.

azuis” – é fundamentalmente descolado das realidades do mercado e, em última análise, não beneficiaria os *publishers*. Se o Google se abstivesse de inovar enquanto os serviços concorrentes continuassem a evoluir, os usuários migrariam cada vez mais para fontes alternativas de informação, incluindo assistentes de IA como ChatGPT, Perplexity, Claude e Bing Copilot, bem como plataformas de redes sociais como TikTok, Instagram, X e Facebook. Sob tais circunstâncias, em vez de receberem mais tráfego, os *publishers* enfrentariam um declínio à medida que a base agregada de usuários do Google reduzisse devido à sua incapacidade de atender às expectativas em evolução dos consumidores.

50. O direito concorrencial não deve exigir que o Google preserve padrões de tráfego existentes ou mantenha *designs* de produtos desatualizados com o objetivo de proteger modelos de negócios específicos. A questão relevante é se as inovações do Google melhoram a experiência do usuário e refletem a concorrência pelo mérito. Quando esse for o caso, quaisquer mudanças resultantes nos fluxos de tráfego serão uma consequência do progresso tecnológico e das preferências em evolução dos consumidores – e não evidência de condições comerciais injustas, exploração ou conduta anticompetitiva.

51. Na mesma linha, se o Google inova e aprimora seu produto de busca de maneiras que satisfaçam melhor os usuários – inclusive por meio de AIOs –, mas essa inovação reduz o volume de tráfego direcionado às páginas de *publishers*, essa redução é uma consequência de atender melhor aos usuários, e não de explorar os *publishers*.

D. Ferramentas de *opt-out* para o Google Search, News e Discover

52. Uma premissa central do voto do Conselheiro Diogo Thomson³¹ é a de que os *publishers* carecem de controle significativo sobre como seu conteúdo é utilizado

³¹ "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. (...) 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 termos da plataforma, permitindo apropriação do conteúdo pela indexação e pela IA generativa, sem contrapartida; (ii) optar pelo

nos serviços do Google. As evidências nos autos demonstram precisamente o oposto. Todos os *publishers* dispõem, há muito tempo, um amplo conjunto de ferramentas técnicas granulares e eficazes, fornecidas pelo Google, que lhes permitem determinar se, e sob quais condições, seu conteúdo pode aparecer no Google Search, incluindo *snippets*, Google News, Discover e, mais recentemente, recursos do Google Search como o AIO. Esses mecanismos baseiam-se em padrões amplamente consolidados da indústria (como *meta tags* e *robots.txt*) e utilizados em todo o ecossistema da web.

53. Os sites podem controlar quais extratos contextuais de suas páginas são exibidos ao lado dos respectivos links por meio de diretivas de *Robots* mais granulares, tais como *meta tags* que controlam a exibição de *snippets* e imagens. Por meio dessas *meta tags*, os sites podem dar instruções ao Google sobre o comprimento dos *snippets* que devem ser exibidos, designar certas partes da página que não devem ser usadas para *snippets* ou bloquear totalmente a exibição de *snippets*. De forma semelhante, eles também podem especificar o tamanho das imagens de miniatura (*thumbnails*) ou bloquear por completo a exibição de imagens.

54. A tabela abaixo descreve os principais protocolos – “*max-snippet*”, “*nosnippet*”, “*noindex*” e “*robots.txt*”. Essas *metas tags* funcionam como mecanismos individuais de *opt-out*, que podem ser ajustados conforme necessidades específicas, seja para excluir completamente uma página da indexação, restringir a exibição de *snippets* ou limitar seu comprimento, oferecendo aos *publishers* um controle detalhado sobre a forma como seu conteúdo é apresentado nos resultados do Search.

Tabela 1 - *Meta Tags* suportadas pelo Google³²

Controle	Função
<i>noindex metatag</i>	Excluir a página ou conteúdo específico da página dos índices do Google.

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.” Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, § 760 e 762, p.172-173.

³² Google Search Central, Documentation, “Especificações das tags Robots meta, data-nosnippet e X-Robots-Tag”, <https://developers.google.com/search/docs/crawling-indexing/robots-meta-tag#nosnippet>. Acesso em 03 de julho de 2026.

<i>nosnippet metatag</i>	Impedir o Google de exibir um fragmento de texto (<i>snippet</i>) ou uma prévia de vídeo relacionados à página nos resultados de busca (tais como o Google Search, o Discover e, a partir de março de 2025, <i>AI Overviews</i> e <i>AI Mode</i>). O Google ainda poderá exibir uma miniatura de imagem estática (<i>thumbnail</i>). Essa diretiva também pode ser utilizada para excluir conteúdo do AIOs.
<i>max-snippet metatag</i>	Define o número máximo de caracteres para os <i>snippets</i> associados à página nos resultados de busca. Essa <i>tag</i> se aplica a todas as formas de resultados de busca (tais como Google Search, Google Discover, <i>AI Overviews</i> e <i>AI Mode</i>), mas não afeta as prévias de imagens ou vídeos. Ela também pode ser utilizada para limitar o conteúdo usado como insumo para os AIOs.

55. Em conjunto, esses mecanismos funcionam como controles de *opt-out*. Em vez de impor uma escolha binária (tudo ou nada), qualquer *publisher* pode decidir se deseja excluir o conteúdo da indexação, suprimi-lo totalmente ou definir seu comprimento, bem como restringir a seções específicas de seus sites. Esse nível de granularidade é fundamentalmente incompatível com a alegação de que os *publishers* carecem de autonomia ou controle sobre o uso de seu conteúdo.

56. O Google sempre ofereceu aos *publishers* mecanismos de controle sobre como – ou se – seu conteúdo aparece nos resultados do Google Busca, sendo esses mecanismos baseados em *meta tags*, como as tags "*nosnippet*" e "*max-snippet*". Os administradores de sites podem escolher quais partes de uma página podem aparecer como *snippet* e também podem optar por não permitir *snippets* de seu conteúdo nos resultados de busca. Isso se aplica a todas as formas de resultados de busca (Google Search, Google Images, Discover, *AI Overviews*, *AI Mode*). Dentro dessa estrutura de controles dos *publishers*, os AIOs assemelham-se aos *snippets* e estão sujeitos aos mesmos controles de exibição de prévias. Ambos os mecanismos fornecem

informações contextualizadas de uma página antes de o usuário clicar no link, ajudando-o a descobrir mais facilmente a informação que procura por meio de uma prévia.³³

57. Complementando a flexibilidade granular das *meta tags*, o Google permite que os *publishers* impeçam a recuperação de URLs específicas por meio do arquivo robots.txt. Esse protocolo dita diretamente quais partes de um domínio os rastreadores (*crawlers*) dos mecanismos de busca estão autorizados ou não a rastrear,³⁴ garantindo, assim, total autonomia dos *publishers* sobre seus ativos digitais.

E. O Google-Extended, um controle para gerenciar como o conteúdo é utilizado para treinar os modelos Gemini.

58. O Google introduziu o Google-Extended como um agente específico (user-agent) dentro do arquivo robots.txt, representando "um novo controle que os *publishers* podem usar para gerenciar se seus sites ajudam ou não a melhorar as APIs generativas da Bard e da Vertex AI, incluindo as gerações futuras de modelos que alimentam esses produtos."³⁵ Diante da mudança nos nomes dos produtos e com o objetivo de oferecer maior clareza de que tanto o treinamento quanto o grounding estão incluídos no escopo do opt-out, o Google posteriormente atualizou essa linguagem para especificar que o controle determina "se o conteúdo rastreado pelo Google em seus sites pode ser usado para treinar futuras gerações dos modelos Gemini, que alimentam o Gemini Apps e o Vertex AI API for Gemini, e para grounding (fornecimento de conteúdo do índice de busca do Google ao modelo no momento da solicitação para melhorar a precisão factual e a relevância) no Gemini Apps e no Grounding with Google Search no Vertex AI."³⁶

³³ Os *snippets*, contudo, não são resumos no sentido de um fragmento ou frase gerada pelo Google para oferecer uma visão geral do artigo vinculado. Os *snippets* são trechos extraídos diretamente do artigo ou da descrição da página fornecida pelo proprietário do site. Eles podem consistir em um curto trecho de texto do site de origem, uma imagem em miniatura (*thumbnail*) ou outras informações, como dados básicos sobre uma empresa.

³⁴ Google Search Central, "Introdução ao robots.txt", <https://developers.google.com/search/docs/crawling-indexing/robots/intro?hl=pt-br>. Acesso em 03 de julho de 2026.

³⁵ Vide Danielle Romain, Blog do Google Brasil, "Uma atualização sobre o controle para publishers na web": <<https://blog.google/intl/pt-br/novidades/tecnologia/uma-atualizacao-sobre-o-controle-para-publishers-na-web/>>, 28 de setembro de 2023. Acesso em 11 nov. 2025.

³⁶ Vide Google Search Central, Documentation, "List of Common Crawlers – Google Extended": <<https://developers.google.com/search/docs/crawling-indexing/google-common-crawlers#google-extended>>. Acesso em 11 nov. 2025.

59. Portanto, “[a]o usar o Google-Extended para controlar o acesso ao conteúdo de um site, o administrador do site pode escolher se deseja ajudar esses modelos de IA a se tornarem mais precisos e capazes ao longo do tempo”.³⁷ Além disso, “[o] Google-Extended não afeta a inclusão de um site na Pesquisa Google nem é usado como um indicador de classificação na Pesquisa Google”.³⁸

60. Os *publishers* podem utilizar a tag Google-Extended especificando “Google-Extended” em uma linha “User-agent.” no arquivo *robots.txt* (que é publicamente visível) e, em seguida, inserindo a instrução “Disallow: /”. O Google segue os padrões da indústria para a interpretação de arquivos *robots.txt* (informações adicionais sobre a forma como o Google trata esses arquivos estão disponíveis na documentação oficial da empresa).³⁹ Os arquivos *robots.txt* dos sites podem ser visualizados adicionando-se “/robots.txt” ao domínio. Embora o Google não monitore de forma sistemática quando os sites alteram seus arquivos *robots.txt*, qualquer pessoa (incluindo rastreadores) pode verificar se o site implementou o Google-Extended (ou outras *metas tags*) em todo o site ou em parte dele, por meio do conteúdo do arquivo *robots.txt* correspondente.

F. Coletivamente, o tráfego proveniente do Google – Search, News, AIOs e Discover – aumentou na última década.

61. O Google apresentou dados atualizados ao Conselheiro Diogo Thomson relativos aos encaminhamentos de tráfego do Google Search, do Google News e do Google Discover para *publishers* de notícias brasileiros. Esses dados fornecem um contexto importante para avaliar os efeitos dos produtos de busca do Google na visibilidade e na aquisição de audiência dos *publishers*. Ao contrário da narrativa de que o Google reduziu progressivamente o valor fornecido aos *publishers*, os dados mostram que os encaminhamentos totais de tráfego do ecossistema do Google aumentaram substancialmente ao longo do tempo. Embora o tráfego de produtos individuais tenha

³⁷ Idem.

³⁸ Vide: <https://developers.google.com/crawling/docs/crawlers-fetchers/google-common-crawlers?hl=pt-br> Acesso em 2 de março de 2026

³⁹ Vide Google Search Central, Documentation, “Introduction to robots.txt”: <<http://developers.google.com/search/docs/crawling-indexing/robots/intro>>. Acesso em 11 novembro 2025.

oscilado em resposta às mudanças no comportamento dos usuários e à evolução do *design* dos produtos, o volume geral de tráfego direcionado pelo Google para *publishers* de notícias brasileiros cresceu.

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

[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]

63. Os dados revelam um padrão mais amplo de evolução, ao invés de declínio. Os encaminhamentos de tráfego do Google Search e do Google News atingiram o pico durante as fases iniciais da pandemia da Covid-19, quando a demanda por notícias e informações alcançou níveis historicamente sem precedentes. Após esse período, o tráfego relacionado à busca retornou gradualmente aos níveis anteriores. Simultaneamente, o tráfego gerado por meio do Google Discover aumentou significativamente.⁴⁰ Embora o Google tenha começado a rastrear separadamente o tráfego do Discover apenas em setembro de 2022, os dados disponíveis mostram um crescimento consistente a partir de então, eventualmente superando os encaminhamentos de tráfego gerados por meio do Google Search para os *publisher* de notícias brasileiros incluídos na análise.

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

64. O aumento do tráfego vindo do Discover é consistente com mudanças mais amplas na forma como os usuários descobrem e consomem notícias. Conforme discutido anteriormente, os usuários interagem cada vez mais com experiências de conteúdo personalizadas e baseadas em *feeds*, em vez de dependerem exclusivamente de consultas de busca tradicionais. O Discover foi projetado especificamente para responder a essas preferências em evolução, ajudando os usuários a encontrar conteúdo relevante sem a necessidade de uma busca ativa.

65. Como resultado, as evidências temporais disponíveis mostram que mudanças mais amplas já estavam impactando o tráfego dos *publisher* muito antes do

⁴⁰ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

lançamento do AIOs no Brasil. O tráfego do Google Search começou a apresentar uma tendência de queda após os picos extraordinários associados à pandemia da Covid-19, ao passo que os AIOs foram lançadas no Brasil em agosto de 2024. Essa trajetória é ilustrada no gráfico apresentado abaixo, o qual também é reproduzido na seção dedicada ao AIOs mais adiante nesta manifestação.

Figura 10 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

66. ⁴¹ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

67. Os dados mostram que todas as três regiões **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]** o que é consistente com as mudanças estruturais e comportamentais nos padrões de consumo de notícias descritas abaixo. Portanto, as flutuações de tráfego decorrem de mudanças no comportamento do usuário e precedem a introdução do AIO. Os usuários buscam notícias cada vez mais por meio de mídias centradas em vídeo. Essas mudanças comportamentais impulsionaram uma transformação nos modelos de negócio em todo o ecossistema de notícias.

68. Portanto, as tendências subjacentes precedem a introdução do AIOs em vários anos e são explicadas de forma mais plausível por mudanças estruturais no consumo de notícias, incluindo o crescimento das redes sociais, *feeds* de conteúdo personalizado, mudanças nas preferências dos usuários e o declínio nos níveis de engajamento com produtos de notícias tradicionais. De fato, os dados indicam que a resposta do Google a essas mudanças não foi reduzir o tráfego para os *publishers*, mas sim desenvolver novos produtos capazes de conectar os usuários ao conteúdo dos *publishers* por meio de canais diferentes. O Discover é um exemplo claro dessa dinâmica. À medida que os usuários aderiram progressivamente ao consumo de conteúdo baseado

⁴¹ **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**

em *feeds*, o Google desenvolveu um mecanismo alternativo de descoberta que se tornou uma importante fonte de tráfego para os *publishers* de notícias.

69. Sob a perspectiva do direito concorrencial, essas tendências são significativas. Elas demonstram que os produtos do Google continuam a gerar valor substancial para os *publishers* e que a relação entre o Google e os *publishers* evoluiu juntamente com as mudanças no comportamento dos consumidores. Portanto, as evidências não sustentam a tese de que o Google esteja se apropriando sistematicamente do valor dos *publishers* ou inviabilizando o acesso destes às audiências. Pelo contrário, os dados mostram que o Google continuou a investir em novos mecanismos que direcionam os usuários para o conteúdo dos *publishers*, mesmo em um cenário de transformações fundamentais nos padrões de consumo de notícias.

70. Apesar dessas constatações, o voto do Conselheiro Diogo Thomson sugere que os *publishers* permanecem dependentes do Google porque o tráfego gerado por buscas pode ser monetizado de forma mais eficaz do que o tráfego gerado por plataformas de redes sociais.⁴² Mesmo que essa premissa fosse aceita, ela não sustentaria uma conclusão de conduta anticompetitiva. O fato de o tráfego gerado por meio do Google Search poder ser mais valioso do que o tráfego gerado por canais concorrentes não estabelece poder de mercado, conduta exclusionária ou exploração. Pelo contrário, isso reflete o maior valor que o Google Search cria para os *publishers* em comparação com canais alternativos de aquisição de audiência. O direito da concorrência não exige que as empresas compensem parceiros comerciais meramente porque seus serviços geram resultados econômicos superiores, nem fornece uma base para impor responsabilidade por transformações tecnológicas e de consumo mais amplas na forma como as notícias são produzidas, distribuídas e consumidas.

G. Fatores externos que impactam a indústria de notícias e o tráfego para veículos de notícias

71. Os desafios atualmente enfrentados pelos *publishers* de notícias não podem ser compreendidos de forma isolada da profunda transformação estrutural que

⁴² Segundo a FENAJ (SEI n° 1642526), ANJ (SEI n° 1670090) e AJOR (SEI n° 1644792).

remodelou a economia do jornalismo nas últimas duas décadas. Esses desdobramentos não são o resultado da conduta de uma única plataforma. Em vez disso, eles refletem mudanças fundamentais na tecnologia, nas preferências dos consumidores, nos mercados publicitários e nos modelos de distribuição de conteúdo que afetaram as organizações de notícias em todo o mundo. O declínio dos modelos de negócios tradicionais dos jornais é o produto de uma transição de longo prazo de um modelo offline de distribuição integrada para um ambiente digital fragmentado e altamente competitivo.

72. O próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece esse processo mais amplo de desagregação (*unbundling*) do consumo de notícias. Historicamente, os jornais ocupavam uma posição privilegiada nos mercados publicitários porque controlavam o acesso às audiências locais. Conforme documentado pela Deloitte,⁴³ os jornais já ocuparam uma posição privilegiada no mercado publicitário: estavam entre os únicos canais capazes de atingir consumidores locais em escala, o que lhes permitia empacotar diversas seções editoriais junto a categorias de anúncios que cobravam tarifas *premium*. Os anúncios classificados de automóveis, imóveis e empregos atraíam anunciantes dispostos a pagar valores especialmente altos justamente porque esse acesso integrado não estava disponível de outra forma.

73. A internet possibilitou diversas novas formas de alcançar os consumidores. A redução de receita vivenciada pelas organizações de notícias tradicionais decorre de múltiplos fatores, e as pressões competitivas derivadas da entrada e expansão de rivais digitais especializados são apenas um deles. O produto jornalístico não chega mais ao seu público como um pacote fechado distribuído por meio de um único canal controlado pelo *publisher*. Ele agora circula de forma fragmentada por interfaces controladas por terceiros - *feeds* de redes sociais, plataformas de vídeos curtos, aplicativos de mensagens e ambientes de *streaming*.

⁴³ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023 (SEI 1325801).

74. Como concluiu o DEE após analisar um estudo da Accenture, a receita digital representava 77% da receita total do segmento de anúncios classificados⁴⁴ no Brasil até 2018, um salto significativo em relação aos apenas 22% registrados em 2007.⁴⁵ A publicidade que antes subsidiava o jornalismo migrou para plataformas dedicadas: OLX, VivaReal e Classificados Brasil para o setor imobiliário; Webmotors para veículos usados; e vagas.com.br para oportunidades de emprego – cada uma delas competindo em seu próprio segmento de forma totalmente independente do Google.

75. A perda de monetização nos classificados não possui qualquer conexão com a conduta do Google. Embora essas tendências beneficiem os consumidores por meio de preços menores e maior diversidade, elas impõem custos estruturais reais aos *publishers* que não guardam relação com o produto de busca. Essa desagregação (*unbundling*) foi intensificada por uma mudança na forma como os usuários consomem notícias, conforme destacado anteriormente. As audiências de notícias estão migrando crescentemente para redes sociais, vídeos de formato curto e plataformas baseadas em *feeds*, uma migração que fragmentou o consumo de informação entre uma infinidade de interfaces controladas por terceiros.

76. Quando grandes eventos se desenrolam hoje, as audiências recorrem cada vez mais ao TikTok, Facebook, Instagram e X para consumir conteúdo de notícias produzido não apenas por veículos tradicionais, mas também por *publishers* nativos digitais e criadores independentes. Evidências empíricas do Reuters Institute demonstram que essa não é uma tendência marginal.⁴⁶ O *Reuters Digital News Report 2025*⁴⁷ constatou que personalidades da internet vêm superando marcas jornalísticas tradicionais na captura da atenção do público em diversos mercados relevantes, incluindo Brasil, México, Indonésia e Estados Unidos.⁴⁸ Jornalistas que construíram suas

⁴⁴ Os segmentos de “classificados” são as seções, mais comumente encontradas em jornais impressos, que contêm diversas listagens e pequenos anúncios. No segmento digital, existem sites especializados para cada tipo de produto e sites gerais, como o Craigslist.

⁴⁵ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023 (SEI 1325801).

⁴⁶ Manifestação do Google, SEI No. 1719005, paras. 45 and 46.

⁴⁷ Nic Newman and others, Reuters Institute, Mapping news creators and influencers in social and video networks. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/news-creators-influencers/2025/mapping-news-creators-and-influencers-social-and-video-networks> 28 de outubro de 2025. Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

⁴⁸ Sérgio Lüdke, The Conversation. Na nova arquitetura da informação: a força crescente dos influenciadores e a queda do jornalismo profissional <<https://theconversation.com/na-nova-arquitetura-da-informacao-a->

carreiras dentro de organizações de mídia tradicional estão migrando para criar canais independentes no YouTube, Instagram e Substack, encontrando audiências expressivas nessas plataformas.

77. Um exemplo representativo é o de Guilherme Amado, jornalista com longa trajetória na imprensa tradicional e que manteve, por mais de três anos, uma coluna consolidada no Metrôpoles. Atualmente, ele mantém seu próprio canal, "Amado Mundo", com audiência expressiva no Instagram e no YouTube. Outro exemplo é Cecília Flesch, após uma década na GloboNews, lançou o RivoNews como um *videocast* independente, que posteriormente foi incorporado à distribuição por *streaming* da RBS, uma afiliada da Rede Globo. Veículos como JOTA, PlatôBR, ICL Notícias e AzMina estão construindo negócios viáveis em torno de assinaturas de nicho, modelos de associação (*membership*) e conteúdo patrocinado (*branded content*), totalmente fora da economia de encaminhamento por cliques (*click-through*). O relatório *Trends and Predictions 2026* do Reuters Institute constatou que os *publishers* vêm "*reduzindo a prioridade dos esforços dedicados ao SEO tradicional do Google*" e direcionando maior atenção a estratégias fora das plataformas de busca, como YouTube, Instagram, Substack e até mesmo mecanismos de busca baseadas em IA.⁴⁹

78. Na prática, isso significa que a publicidade vendida dentro dos ecossistemas de plataformas, parcerias de conteúdo patrocinado (*branded content*), patrocínios, programas da economia dos criadores (*creator economy*), estratégias de dados proprietários (*first-party data*), assinaturas, modelos de membros (*memberships*), *newsletters* e serviços de *streaming* constituem agora fluxos de receita legítimos e crescentes para os *publishers* de notícias - fluxos estes que não são capturados por métricas de tráfego focadas estritamente em visitas a websites. Os grandes *publishers* aproveitam cada vez mais seus dados proprietários e relacionamentos diretos com a audiência para monetizar o engajamento em todos esses pontos de contato (*touchpoints*), o que significa que o desempenho econômico está atrelado ao alcance

[forca-crescente-dos-influenciadores-e-a-queda-do-jornalismo-profissional-268526](#)> 28 de outubro de 2025. Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

⁴⁹ Nic Newman, Reuters Institute for the Study of Journalism: Journalism, media, and technology trends and predictions 2026. <<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/journalism-media-and-technology-trends-and-predictions-2026>> Acesso em 12 de fevereiro de 2026.

geral do público e à força da marca, e não apenas aos cliques de encaminhamento por busca.

79. Em 2025, os sites do Grupo Globo posicionaram-se como os serviços de notícias mais acessados do mundo, superando plataformas internacionais como a ESPN, a BBC e o *The New York Times*.⁵⁰ Essa conquista reflete os investimentos no Globoplay, que atingiu 30 milhões de usuários mensais em seu décimo aniversário;⁵¹ no GETV, um canal de esportes multiplataforma gratuito distribuído em sites proprietários, plataformas de *streaming* e ambientes de TV conectada;⁵² e no Globopop, um aplicativo de vídeos verticais de formato curto projetado para competir com o TikTok e o Kwai, apresentando produções originais desenvolvidas especificamente para o consumo móvel.⁵³ O UOL, por sua vez, lançou o UOL Flash em janeiro de 2025, um formato de consumo baseado em *feeds* que a própria empresa descreve como "*bom como o UOL, fácil como uma rede social*", com uma forte ênfase em vídeos de formato curto mesmo em ambientes de *desktop*.⁵⁴

80. Esses investimentos não são reações à conduta de uma única plataforma; são respostas às mesmas mudanças estruturais no comportamento do consumidor que podem ser observadas em todos os principais mercados globalmente. Esses desdobramentos ilustram, coletivamente, que o declínio no tráfego de encaminhamento por cliques (*click-through*) para os sites dos *publishers* de notícias é um sintoma de uma transformação na própria natureza do consumo de notícias, e não uma evidência de dano causado por qualquer funcionalidade específica de uma plataforma.

⁵⁰ G1, Globo é o serviço de notícias mais acessado do mundo em 2025, segundo ranking da Cloudflare, gigante de infraestrutura de internet. Available at <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2025/12/19/globo_ranking-internet-cloudflare.ghtml> 19 de dezembro de 2025. Acesso em 30 de janeiro de 2026.

⁵¹ Bruno Rosa, O Globo, Globoplay chega aos dez anos com 30 milhões de usuários por mês. <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/noticia/2025/10/30/globoplay-chega-aos-dez-anos-com-30-milhoes-de-usuarios-por-mes.ghtml> > 30 de outubro de 2025. Acesso em 30 de jan. de 2026

⁵² GE, Globo lança a ge TV, seu novo canal digital gratuito de entretenimento esportivo <<https://ge.globo.com/noticia/2025/08/29/globo-lanca-a-ge-tv-seu-novo-canal-digital-gratuito-de-entretenimento-esportivo.ghtml>> 29 de agosto de 2025. Acesso em 30 de janeiro de 2026.

⁵³ Sacchitiello, Barbara, Meio & Mensagem, Globopop: como é o app de vídeos curtos da própria Globo. <<https://www.meioemensagem.com.br/midia/globopop-como-e-a-nova-rede-social-propria-da-globo>> 13 de abril de 2026. Acesso em 9 de jun. de 2026.

⁵⁴ Disponível em: <https://www.uol.com.br/flash/>.

81. Parte do engajamento da audiência que anteriormente seria mensurada como visitas a websites agora ocorrem dentro de ambientes de redes sociais, serviços de *streaming*, *newsletters* e aplicativos móveis, sendo que nenhum deles gera sinais de tráfego baseados em navegadores. Portanto, métricas de tráfego limitadas a visitas a sites e encaminhamentos de busca capturam apenas uma visão parcial do real alcance de audiência e do desempenho econômico dos *publishers*.

82. Afirmar que o Google é responsável por essa mudança estrutural, quando o mesmo padrão é observável em todas as categorias de conteúdo, em todas as plataformas e em todas as jurisdições – com diferentes cronogramas de lançamento de produtos de busca -, significaria confundir indevidamente correlação com causalidade e desconsiderar o peso das evidências que os autos acumularam ao longo da investigação.

H. Investigação sobre *snippets*

83. Conforme explicado acima, os *snippets* são pequenos trechos exibidos abaixo dos resultados de busca que ajudam os usuários a avaliar a relevância de uma página web antes de decidir se clicar nela. O foco original desta investigação era a medida em que a exibição de *snippets* pelo Google prejudicaria os *publishers* de notícias. Após anos de investigação, tanto a SG quanto o DEE concluíram que as evidências sustentavam de forma contundente o arquivamento da investigação, uma vez que os *snippets* tendem a aumentar o tráfego para os veículos e os *publishers* de notícias dispõem de ferramentas para impedir a exibição de seu conteúdo em *snippets*.

84. Embora o voto do Conselheiro Diogo Thomson reviva a teoria de que os *snippets* constituem uma forma de extração não remunerada de valor dos *publishers*,⁵⁵ essa teoria é difícil de se reconciliar com o amplo acervo factual desenvolvido pela SG, pelo DEE e pelas partes ao longo da instrução. As evidências demonstram consistentemente que os *snippets* aumentam a visibilidade, melhoram a experiência do usuário e geram tráfego adicional para os *publishers*.

⁵⁵ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §§ 564-565, 657 e 662-664, páginas 130-131 e 149-151 (SEI 1735590).

1. O feedback dos *publishers* confirma que os *snippets* geram benefícios

85. Em primeiro lugar, a SG enviou múltiplos ofícios aos *publishers* e a outros participantes do mercado especificamente para avaliar se os *snippets* prejudicavam os veículos de notícias. As respostas foram notavelmente consistentes. A maioria dos *publishers* relatou que os *snippets* eram benéficos porque aumentavam a visibilidade e geravam tráfego. Das 26 respostas recebidas, 16 declararam expressamente que os *snippets* não prejudicavam seus websites ou que contribuíam positivamente para a aquisição de audiência:

Tabela 2 - Respostas aos ofícios

Publisher (SEI)	Comentário
Correio 24h, SEI 0686507	"Entendemos que os <i>snippets</i> , quando acompanhados do link para a notícia, podem aumentar o interesse do leitor por aquele conteúdo, levando-o a clicar.", e "a consequência para a empresa [do uso do conteúdo pelo Google] é um maior fluxo de leitores, uma vez que o conteúdo fica disponível para mais pessoas. [...]isso era positivo porque quanto maior o fluxo de leitores, maior a receita de publicidade."
Editora 247, SEI 0740651	"A utilização de trechos de conteúdo pelo Google funciona como propaganda gratuita, que direciona tráfego para o site do Brasil 247 e, portanto, gera audiência e receita publicitária."
Metrópolis, SEI 0686511	"Não entendemos os <i>snippets</i> como prejudiciais, eles ajudam a aumentar o tráfego do site."
Revista Piauí, SEI 0686534	"Não, ao contrário: acreditamos que os <i>snippets</i> aumentam o tráfego no site da revista."

Jornal do Comércio, 0686530	do SEI	"exibição do conteúdo dos sites do SJCC na plataforma Google Notícias pode ter feito com que nosso conteúdo chegasse a mais leitores, trazendo mais audiência para os sites."
Telefônica, 0678641	SEI	"(...)com a autorização expressa do detentor do conteúdo e a exibição das fontes, os snippets podem dar formatação adequada ao conteúdo, resultando em um melhor entendimento do usuário, levando-o a acessar à página mais correspondente a sua pesquisa."
Nexo, 0686505	SEI	O Nexo Jornal também declarou que a exibição de conteúdo pelo Google significa, "para a empresa, aumento na audiência."
Folha de São Paulo, 0744877	São SEI	O Grupo Folha reconheceu que "acredita que pode ter havido mais tráfego direto para o seu site, assim como também acredita que tenha ampliado o seu alcance a um número maior de leitores."

86. As respostas revelam um tema comum. Os *publishers* descreveram repetidamente os *snippets* como mecanismos que aumentam o interesse do usuário, expandem o alcance da audiência e direcionam os leitores para seus websites. Vários veículos caracterizaram explicitamente os *snippets* como uma forma de promoção ou publicidade gratuita que ajuda os usuários a descobrir seu conteúdo. Essas declarações são particularmente significativas porque vêm das próprias empresas supostamente prejudicadas pela prática. Os *publishers* reconheceram majoritariamente o papel dos *snippets* em atrair leitores e gerar receitas publicitárias. Consequentemente, o acervo factual contradiz diretamente a tese de que os *snippets* privam os *publishers* de valor.

2. Pesquisa com consumidores do Google demonstra que os usuários gostam de snippets

87. Em segundo lugar, sob a perspectiva do consumidor, os *snippets* também são benéficos. Em 2021, o Google realizou uma pesquisa de consumo (*Google*

Consumer Survey) que foi apresentada ao Cade e ao DEE.⁵⁶ A pesquisa abrangeu aproximadamente 2.000 leitores brasileiros de notícias online e constatou que mais de **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** dos usuários no Brasil consideram a exibição de *snippets* útil para avaliar quais opções de notícias são as melhores para clicar. Esse achado não é surpreendente: sem informações contextuais, os usuários teriam pouca capacidade de determinar se um resultado de busca é relevante antes do clique.

88. Os *snippets* reduzem os custos de busca e aumentam a eficiência da descoberta de informações, ajudando os usuários a identificar o conteúdo com maior probabilidade de responder às suas dúvidas. Assim, eles geram benefícios em ambos os lados da interação, aprimorando a experiência do usuário e, simultaneamente, ampliando a visibilidade do conteúdo dos *publishers*.

3. Experimentos demonstram que a remoção de *snippets* causa perda de tráfego

89. Em terceiro lugar, as evidências mais contundentes vêm dos estudos empíricos do Google que examinam as quedas de tráfego para os *publishers* quando os *snippets* são removidos. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

90. ⁵⁷ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

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

92. Além disso, o Google também analisou dois experimentos naturais decorrentes de mudanças na legislação de direitos autorais aplicável em jurisdições que, de outra forma, seriam semelhantes, o que permitiu ao Google mensurar o impacto da remoção de *snippets* e miniaturas de imagens (*thumbnails*) das visualizações de resultados.⁵⁸ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

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

⁵⁶ Grinberg Cordovil, Pesquisa do Google Brasil com usuários – Notícias ("Consumer Survey") Metodologia e Resultados (SEI 0891715). Março de 2021.

⁵⁷ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

⁵⁸ Google, The Keyword, Austria's New Copyright Law (Dec. 22, 2021) <https://blog.google/around-the-globe/google-europe/austrias-new-copyright-law/>.

94. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

95. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

96. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

97. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

4. Ferramentas permitem que os *publishers* desativem ou reduzam o tamanho dos *snippets* - mas quase todos optam por permiti-los

98. Em quarto lugar, como observado acima, o Google oferece ferramentas para um controle granular sobre os *snippets*. Por exemplo, é possível bloquear os *snippets* inteiramente, definir um comprimento máximo, configurar parâmetros máximos de qualidade para visualizações de imagens e vídeos e impedir a indexação de imagens, entre outros recursos. Embora essas ferramentas possam ser prontamente utilizadas pelos veículos de notícias, a análise do DEE constatou que: "*no Brasil, nenhuma das mídias de notícias analisadas escolheu inibir a exibição de snippets (opted-out) e apenas uma limitou o seu tamanho máximo, ainda que para um tamanho superior ao tamanho usual dos snippets.*"⁵⁹

99. Como o DEE apontou, isso constitui uma evidência adicional de que a exibição de *snippets* gera efeitos positivos para os veículos de notícias. Também não há indícios de que as empresas de mídia considerem excessivo o comprimento dos *snippets* do Google, visto que apenas um veículo optou por ajustar o tamanho máximo do recurso - e, mesmo assim, para um limite maior do que o padrão. A mera disponibilidade de uma ferramenta que permite aos veículos de notícias controlar a exibição de seu conteúdo no Google deve ser suficiente para confirmar a ausência de conduta anticompetitiva, uma vez que não há coerção nem qualquer efeito *lock-in*.

100. Considerando que o Google beneficia os sites exibidos ao lhes fornecer tráfego incremental gratuito, ao mesmo tempo em que lhes concede amplo controle

⁵⁹ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023 (SEI 1325801), p. 65.

sobre qual conteúdo pode ser exibido e onde, não há qualquer preocupação concorrencial. Pelo contrário, o Google está agindo de maneira pró-competitiva ao aprimorar o serviço de busca para seus usuários.

5. A SG, o DEE e o Conselheiro-Relator Gustavo Augusto reconheceram que os *snippets* beneficiam os *publishers*

101. A existência de ferramentas de controle de *snippets* foi citada pelo DEE como construtiva e como um sinal pró-competitivo.

DEE: *"(...) os sites têm a possibilidade de inibir a exibição de snippets desde 1999. Essas configurações podem ser feitas de forma independente entre o Google Busca e o Google News, porém não entre as diferentes partes do Google Busca. As configurações de snippets não afetam diretamente o ranqueamento na Busca."*⁶⁰

102. Além disso, com base em todas as evidências mencionadas acima, o DEE também observou que, em média, a exibição de *snippets* aumenta o tráfego que o Google direciona para os websites dos *publishers*, visto que a restrição desse recurso reduz o fluxo de usuários para essas páginas. Na mesma linha, o DEE concluiu que os *snippets* não representam um risco à concorrência para os *publishers* e são, na verdade, benéficos, pois expandem o tráfego direcionado ao conteúdo jornalístico.⁶¹

103. A SG chegou à mesma conclusão e arquivou o inquérito preliminar devido à ausência de materialidade da conduta e à impossibilidade de identificar qualquer infração anticompetitiva. Nesse sentido, a SG observou que: *"uma outra parte das empresas oficiadas informaram acreditar que o uso de snippets pelo Google poderia trazer-lhes benefícios, atraindo, em verdade, mais tráfego e audiência para seus sites."*⁶²

104. Por fim, quando o caso chegou ao Tribunal, o Conselheiro-Relator Gustavo Augusto declarou em seu voto que a *"análise concorrencial desenvolvida ao*

⁶⁰ Nota Técnica do DEE nº. 24/2023, SEI No. 1325801, p. 59.

⁶¹ *Idem*, page 68.

⁶² Nota Técnica da SG nº. 70/2024, SEI No. 1481804, para. 306, p. 92.

longo da instrução apontou para a presença de externalidades positivas relevantes, especialmente na forma de aumento de visibilidade e ampliação do alcance dos conteúdos produzidos pelos publishers."⁶³ Embora o Conselheiro Gustavo Augusto tenha, em última análise, acompanhado o Conselheiro Diogo Thomson para determinar a instauração deste processo administrativo, ele reconheceu expressamente que: "*não haver prova da materialidade de infração à ordem econômica no que se refere à conduta originariamente investigada, consistente na coleta, indexação e exibição de conteúdos jornalísticos por meio de snippets e mecanismos correlatos no buscador.*"⁶⁴

105. As extensas evidências coletadas ao longo dos cinco anos de investigação refutam essas alegações, conforme observado pela SG na Nota Técnica de Arquivamento. Os dados demonstram que as práticas do Google são pró-competitivas, proporcionando um valor substancial aos veículos de notícias ao direcionar tráfego e aumentar a visibilidade. Os *publishers* que alegam que os *snippets* são prejudiciais têm a opção de desativá-los ou até mesmo reduzir seu tamanho nos resultados do Google Search, ao contrário da afirmação da ANJ de que os jornais não teriam poder de escolha.⁶⁵ Mesmo assim essas mesmas empresas optam por manter os *snippets* ativados e, assim, reconhecem tacitamente que os benefícios de exibi-los superam qualquer suposto dano, conforme observado pela SG e pelo DEE.

I. AIOs

106. Conforme detalhado anteriormente na resposta do Google ao ofício nº 37/2025⁶⁶ do Cade e em manifestação posterior⁶⁷, os AIOs representam a mais recente evolução na forma como o Search organiza, contextualiza e apresenta resultados em resposta a uma *query* do usuário. Em vez de substituir os resultados tradicionais de busca, os AIOs os complementam ao combinar links para sites relevantes com uma visão geral que confere estrutura e contexto ao conteúdo proveniente de múltiplas fontes na web. O contexto é útil para que os usuários compreendam do que tratam os resultados

⁶³ Voto do Conselheiro Gustavo Augusto, SEI No. 1724172, para. 123, p.17.

⁶⁴ Voto do Conselheiro Gustavo Augusto, SEI No. 1724172, para. 133, p.19.

⁶⁵ Recurso ANJ, SEI nº 1487668.

⁶⁶ SEI 1654679.

⁶⁷ SEI 1719005.

e possam selecionar aqueles que lhes são mais úteis. Nos links azuis, esse contexto é fornecido na forma de um *snippet* que indica porque a página vinculada é relevante para a consulta do usuário.

107. Os AIOs são projetados para organizar informações originadas de múltiplas fontes da web em um formato coerente e acessível. Esse layout concilia conteúdo gerado por IA com hiperlinks embutidos no texto e cartões de fontes categorizados tematicamente. Essa abordagem arquitetônica é alimentada por Geração Aumentada de Recuperação (RAG)⁶⁸ e uma infraestrutura avançada de busca que decompõe entradas complexas de usuários em *subqueries* multifacetadas (referidas como *queries "fan-out"*⁶⁹). Ao gerar saídas intermediárias para cada etapa, os sistemas do Search geram, então, uma saída para cada *subquery* e montam a resposta estruturada de overview com seus links associados com base na saída de todas aquelas consultas decompostas

108. Os AIOs operam como um recurso integrado ao Google Search e respondem diretamente às consultas dos usuários da mesma forma que outros componentes exibidos na página de resultados de busca ("SERP"). Eles não são produtos autônomos, mas sim um formato por meio do qual o Search organiza e apresenta informações relevantes em resposta à entrada do usuário.

109. A arquitetura dos AIOs concilia uma experiência de usuário sem atritos com um compromisso constante em sustentar o tráfego de referência vital para o ecossistema da web. Por um lado, a ferramenta aprimora a conveniência do usuário ao simplificar conceitos complexos, permitindo que as *queries* sejam resolvidas de forma

⁶⁸ A Geração Aumentada por Recuperação (RAG) é uma arquitetura que recupera informações relevantes de um banco de dados, acrescenta essas informações ao prompt original do usuário e instrui o LLM a gerar uma resposta com base estrita no contexto fornecido. Veja: <https://www.freecodecamp.org/news/rag-explained-simply-with-a-real-project/> (acessado em 1º de junho de 2026).

⁶⁹ Por exemplo, AI Mode Query Fan-Out, Google Search Central, YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=AnKaUXbwL20&t=2s>; Google Search Central, "Funcionalidades de IA e o seu Site" (maio de 2025): <https://developers.google.com/search/docs/appearance/ai-features#how-ai-features-work> ("Tanto os AIOs quanto o AI Mode podem usar uma técnica de 'query fan-out' - realizando múltiplas consultas relacionadas em diversos subtópicos e fontes de dados para desenvolver uma resposta. Enquanto as respostas estão sendo geradas, nossos modelos avançados identificam mais páginas da web de apoio, permitindo-nos exibir um conjunto mais amplo e diversificado de links úteis associados à resposta do que em um Search clássico na web, viabilizando novas oportunidades de exploração"). Acesso em 12 de fevereiro de 2026. (última atualização em outubro de 2025)

eficiente dentro de uma interface de busca moderna e intuitiva. Por outro lado, os AIOs operam em perfeita sinergia com websites externos, integrando de forma proeminente cartões de fontes de alta visibilidade, ícones de citação intuitivos e hiperlinks embutidos no texto contextuais que garantem uma transparência robusta. Em vez de desincentivar os usuários a acessar os websites originais devido à arquitetura do novo produto – como asseverado no voto do Conselheiro Diogo Thomson –, os AIOs incentivam ativamente uma exploração mais aprofundada. Ao aprimorar a satisfação do usuário e ancorar de forma eficiente o contexto fundamental, a tecnologia encaminha efetivamente tráfego altamente qualificado e de alta intenção diretamente para os *publishers* originais.

110. Nesse contexto, um AIO só é exibido quando sua inclusão melhora a experiência do usuário em comparação a uma SERP sem ele⁷⁰. Em outras palavras, os AIOs aparecem exclusivamente quando testes empíricos demonstram que sua inclusão melhora a utilidade da página de resultados para os usuários⁷¹. A seletividade na exibição de AIOs melhora a qualidade da página — desdobrando-se em três dimensões distintas de valor para o usuário, começando com uma salvaguarda rigorosa contra "vazios de dados" (*data voids*) e imprecisões informacionais⁷². Consequentemente, quando o mecanismo de busca encontra cenários em que as fontes orgânicas são escassas ou não confiáveis, a plataforma suprime os AIOs. Essa escolha de design protetiva evita a síntese de informações distorcidas, garantindo que os usuários apenas recebam um overview quando este puder ser ancorado em fatos verificáveis.

⁷⁰ “[Os AIOs] foram projetados para aparecer em consultas nas quais possam agregar benefícios adicionais além daqueles que as pessoas já obteriam no Search”. Google Search Central, Funcionalidades de IA e o seu site, <https://developers.google.com/search/docs/appearance/ai-features> (última atualização em outubro de 2025).

⁷¹ “Os AIOs são exibidos apenas quando nossos sistemas determinam que são agregadores ao Search clássico e, como tal, frequentemente não são acionados”. Google Search Central, Funcionalidades de IA e o seu site, <https://developers.google.com/search/docs/appearance/ai-features> (última atualização em outubro de 2025).

⁷² Os vazios de dados são uma dessas formas pelas quais os usuários de busca podem ser levados à desinformação ou a conteúdos manipulados. Esses vazios ocorrem quando consultas de busca obscuras possuem poucos resultados associados a elas, tornando-as propícias para a exploração por manipuladores de mídia com agendas ideológicas, econômicas ou políticas”. GOLEBIEWSKI, Michael; BOYD, danah. *Data Voids: where missing data can easily be exploited*. New York: Data & Society Research Institute, 2019. Disponível em: <https://datasociety.net/wp-content/uploads/2019/11/Data-Voids-2.0-Final.pdf> (Acesso em: 1 de junho de 2026).

111. Essa abordagem orientada pela qualidade garante eficiência cognitiva e computacional ao reter os AIOs quando estes são simplesmente desnecessários. Operando ao longo de uma curva de otimização em formato de "U invertido" em relação à qualidade das fontes, o sistema suprime os AIOs não apenas quando os dados são escassos ou ruins, mas também no extremo oposto — a saber, quando os links orgânicos tradicionais já são tão definitivos e excelentes que resolvem a intenção do usuário perfeitamente.

112. Além disso, os AIOs têm natureza de propósito geral. Eles não são limitados nem projetados para uma categoria específica de busca ou tipo de conteúdo. Em vez disso, podem ser acionados em diferentes assuntos, desde que o patamar exigido de benefício ao usuário seja atingido⁷³. Significativamente, os AIOs incorporam links para sites de terceiros. A referência a fontes externas relevantes é uma característica estrutural dos AIOs, permitindo que os usuários naveguem para o conteúdo subjacente em toda a *open web*.

1. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

113. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

114. ^{74_75}[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

115. [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

116. Embora o voto do Conselheiro Diogo Thomson afirme que a inserção de respostas sintéticas no topo da página de resultados deteriora unilateralmente o ecossistema de *publishers*, uma análise empírica da dinâmica de busca revela um cenário totalmente diferente. Em vez de induzir o fechamento de mercado (*market foreclosure*),

⁷³ O AI Mode e os AIOs podem utilizar modelos e técnicas distintos, de forma que o conjunto de respostas e links exibidos irá variar. Os AIOs são apresentados apenas quando nossos sistemas determinam que são agregadores ao Search clássico e, como tal, frequentemente não são acionados". Google Search Central, Funcionalidades de IA e o seu site, <https://developers.google.com/search/docs/appearance/ai-features#how-ai-features-work> (última atualização em outubro de 2025).

⁷⁴ SEI No. 1719005.

⁷⁵[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

os AIOs operam como um vetor para que mais websites apareçam na SERP. Consequentemente, a tese de que as AIOs reduzem a relevância competitiva - particularmente para os pequenos *publishers* - carece de suporte empírico. Na verdade, os dados disponíveis demonstram precisamente o oposto: a tecnologia tem concedido destaque a agentes menores que antes eram marginalizados pelos algoritmos de ranqueamento tradicionais.

117. Enquanto a busca orgânica tradicional historicamente concentrou a visibilidade nos domínios globais mais populares, as evidências empíricas demonstram que os sistemas de busca generativa são significativamente menos dependentes dessas fontes corporativas ou institucionais dominantes.

118. No processamento de consultas dos usuários, a busca utiliza um sistema de *query fan out* (desdobramento de consultas), o que permite ao Google Search exibir uma quantidade maior e mais diversa de links no topo da SERP. Isso significa que, enquanto os links orgânicos que aparecem abaixo dos AIOs refletem de forma mais estrita a *query* exata digitada pelo usuário, os links de comprovação exibidos dentro dos próprios AIOs tendem a ser mais diversos, pois atendem às várias *subqueries* geradas pela técnica de desdobramento. Portanto, os AIOs direcionam para uma gama mais ampla e variada de fontes logo no topo da página de resultados, criando novas oportunidades para a descoberta de conteúdo e garantindo exposição a uma diversidade maior de *publishers* da web em comparação com a SERP tradicional sem esse recurso.

119. Para reforçar esse raciocínio, os AIOs integram links de citação proeminentes, desde fevereiro de 2026, e cartões de fontes diretamente na interface generativa. De fato, o estudo da Authoritas⁷⁶ reconhece que 86,7% das páginas citadas nos AIOs não coincidem com os 10 principais resultados orgânicos, sugerindo que os AIOs na verdade diversificam as fontes com as quais os usuários se deparam, em vez de simplesmente substituí-las ou deslocá-las. Essa descoberta, embora apresentada pela Authoritas como uma evidência de imprevisibilidade, pode ser igualmente interpretada

⁷⁶ Veja-se, por exemplo, a manifestação da Foxglove, SEI No. 1729396.

como uma prova contundente de que os AIOs expandem a visibilidade de pequenos *publishers* que, de outra forma, não teriam relevância ou espaço nas posições orgânicas tradicionais do topo.

120. Em suma, os AIOs contribuem para produzir uma página de resultados que seja o mais útil possível para o usuário. Eles permitem que as pessoas explorem links da web, contextualizem melhor como um determinado link se relaciona com sua pesquisa e encontrem websites que, de outra forma, talvez não tivessem visto. Longe de ser uma ruptura disruptiva, os AIOs representam o passo mais recente nos esforços históricos do Google para inovar continuamente a forma como os resultados são entregues, aproveitando a evolução das novas tecnologias para responder às necessidades dos usuários de maneira eficaz.

121. Os dados demonstram claramente que a trajetória de queda no tráfego direcionado pela Busca começa bem antes da introdução dos AIOs no Brasil, coincidindo, na verdade, com mudanças mais amplas e reduções estruturais no tráfego de referência vindo das principais redes sociais. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

Figura 11 - [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

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

123. ⁷⁷ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE].**

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

125. O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que a redução indicada pelo experimento empírico do Google é de uma magnitude significativamente menor do que aquela alegada pelos *publishers*. De fato **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**. Essa variação marginal demonstra que os estudos de terceiros apresentados para reforçar a acusação contra o Google - como o estudo da Authoritas,

⁷⁷ **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE].**

que projetava perdas de tráfego de quase 60% - estão repletos de graves falhas metodológicas e falham em refletir a realidade operacional da plataforma.

III. O Google não é um parceiro comercial incontornável: os *publishers* não dependem do Google

126. Os votos dos Conselheiros sugerem reiteradamente que o Google atuaria como um parceiro comercial incontornável para os *publishers* e que essa suposta dependência justificaria uma intervenção.⁷⁸ O conjunto probatório aponta em sentido oposto. Os veículos de notícias recebem a maior parte de seu tráfego (70%)⁷⁹ de fontes distintas do Google, disputam audiência em múltiplos canais digitais, mantêm controle relevante sobre a forma como seu conteúdo é exibido nos serviços do Google e continuam a participar do ecossistema do Google porque dele extraem valor econômico substancial. Os fatos, portanto, não amparam uma conclusão de dependência, indispensabilidade ou *lock-in*.

127. De fato, tanto a SG quanto o DEE chegaram anteriormente à mesma conclusão ao avaliar o papel do Google Search na geração de tráfego para os *publishers*. As evidências coletadas ao longo da investigação demonstram, de forma consistente, que o Google representa apenas uma entre várias vias pelas quais os veículos adquirem audiência e monetizam seu conteúdo. Assim, o Google não pode ser caracterizado como parceiro comercial incontornável sob qualquer parâmetro economicamente relevante.

A. Veículos de notícias recebem tráfego de diversas fontes além do Google

128. Os votos dos Conselheiros partem da premissa de que o Google funcionaria como uma porta de entrada incontornável entre os veículos de notícias e os seus leitores. O conjunto probatório demonstra o contrário. Conforme discutido acima (Seção II.A), os veículos de notícias brasileiros adquirem audiência por meio de uma ampla variedade de canais, incluindo acessos diretos, plataformas de redes sociais, aplicativos de mensagens, newsletters, aplicativos móveis, assinaturas, referências e

⁷⁸ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §§ 624 e 762, pp. 143 e 172-173 (SEI 1735590).

⁷⁹ "Notadamente, os percentuais provenientes do Google Search permanecem abaixo de 30% (...)". Nota Técnica nº 24/2023 do DEE, p. 42 (SEI 1325801).

mecanismos de busca. As evidências coletadas pelo DEE, pela SG e pelo próprio Google demonstram, de forma consistente, que a maior parte do tráfego dos veículos de notícias tem origem em fontes distintas do Google Search. A relevância dessas conclusões não é apenas factual; é econômica. Um veículo que recebe a maior parte de sua audiência a partir de múltiplas fontes concorrentes não pode ser razoavelmente caracterizado como dependente de um único intermediário.

129. A teoria de parceiro comercial incontornável desenvolvida nos votos dos Conselheiros pressupõe a existência de um gargalo pelo qual os veículos de notícias necessariamente teriam de passar para alcançar seus leitores. Tal caracterização é incompatível com o conjunto fático-probatório. Uma empresa somente pode ser considerada um parceiro comercial incontornável quando rivais ou contrapartes comerciais não dispõem de alternativas realistas e não conseguem alcançar consumidores por meio de canais concorrentes. As evidências colhidas ao longo desta investigação demonstram o oposto. Os veículos de notícias não apenas dispõem de múltiplos canais para aquisição de audiência, como vêm recorrendo crescentemente a esses canais como componentes centrais de suas estratégias de distribuição.

130. A evolução do ecossistema de notícias reforça ainda mais essa conclusão. Conforme discutido acima, tanto o *Reuters Digital News Report*⁸⁰ quanto as evidências colhidas durante a investigação demonstram que o consumo de notícias se tornou cada vez mais fragmentado entre múltiplos ambientes digitais. Atualmente, os usuários descobrem e consomem notícias por meio de redes sociais, serviços de mensagens, plataformas de compartilhamento de vídeos, podcasts, newsletters, serviços de streaming e navegação direta.

131. O próprio *Google Consumer Survey*,⁸¹ conduzido com aproximadamente 2.000 leitores brasileiros de notícias online e apresentada ao Cade, constatou que os consumidores acessam notícias por meio de um conjunto diversificado de canais. Enquanto 46,6% dos respondentes indicaram a navegação direta como

⁸⁰ Vide Nic Newman e outros, Reuters Institute for the Study of Journalism: *Digital News Report 2025* (2025): [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-06/Digital News-Report 2025.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2025-06/Digital%20News-Report%202025.pdf).

⁸¹ Grinberg Cordovil, Pesquisa do Google Brasil com usuários – Notícias ("Consumer Survey") Metodologia e Resultados (SEI 0891715). Março de 2021.

principal forma de acesso a notícias online e 18,2% apontaram as redes sociais como sua principal fonte, apenas 13,7% indicaram mecanismos de busca como principal meio de acesso a notícias. Esses achados são consistentes com evidências setoriais mais amplas, que demonstram que os usuários descobrem e consomem notícias, de forma crescente, por meio de redes sociais, aplicativos de mensagens, plataformas de compartilhamento de vídeos, serviços de streaming, newsletters e aplicativos próprios dos veículos de notícias.

132. O DEE chegou a conclusões semelhantes com base em dados independentes de mercado. Conforme discutido acima, o DEE concluiu que, "*[c]om base nos dados da Comscore, é possível inferir que, em geral, não há dependência substancial do Google Search ou do Google Web Search para a geração de tráfego*".⁸² Da mesma forma, a SG observou que, embora os serviços de busca do Google possam ser valiosos para os *publishers*, "*não há de ser considerado, nesse caso, um insumo essencial*".⁸³ As conclusões dos votos, assim, são fundamentalmente incompatíveis com qualquer tese de indispensabilidade ou dependência econômica.

133. A evolução do ecossistema de notícias reforça ainda mais essa conclusão. O consumo de notícias tornou-se cada vez mais fragmentado entre múltiplos ambientes digitais, muitos dos quais funcionam não apenas como canais de referência de tráfego, mas como destinos nos quais os usuários consomem conteúdo diretamente. Os próprios *publishers* se adaptaram a essa realidade ao investir substancialmente em estratégias voltadas para redes sociais (*social-first*), aplicativos próprios, newsletters, podcasts, serviços de streaming, conteúdo em vídeo, programas de membros e relações diretas com suas audiências. Esses investimentos refletem uma realidade comercial difícil de conciliar com a noção de que os *publishers* estariam presos a um único canal de distribuição.

134. É importante ressaltar que esses canais alternativos não são meros substitutos teóricos. Eles competem ativamente com o Google pela atenção dos usuários e pelo conteúdo dos *publishers*. As análises de tráfego apresentadas no curso da

⁸² Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, página 42 (SEI 1325801).

⁸³ Nota Técnica da SG/Cade n.º 70/2024, § 338 (SEI 1481804).

investigação – incluindo a análise do DEE sobre os dados da Comscore e a análise do Google com base em dados da Similarweb – demonstram, de forma consistente, que o tráfego relacionado à busca representa apenas uma fração da audiência total dos *publishers*. De fato, aproximadamente 70% do tráfego dos *publishers* tem origem em fontes distintas do tráfego de busca não relacionada à marca (*non-branded search traffic*). Essa estrutura diversificada de aquisição de audiência é incompatível com qualquer conclusão de que o Google constitua um parceiro comercial inevitável.

135. Assim, as evidências demonstram que o Google não é um parceiro comercial inevitável, mas sim um entre diversos canais concorrentes por meio dos quais os *publishers* podem alcançar suas audiências. O direito concorrencial há muito distingue entre um parceiro comercial valioso e um parceiro indispensável. O conjunto probatório demonstra que o Google se enquadra claramente na primeira categoria.

B. Não há dependência quando os *publishers* preservam escolhas estratégicas

136. A tese de dependência sustentada nos votos dos Conselheiros é difícil de conciliar com a heterogeneidade observada entre os *publishers* brasileiros. Dependência pressupõe a ausência de alternativas significativas. No entanto, o conjunto probatório demonstra que os *publishers* preservam ampla discricionariedade sobre como adquirem audiência, distribuem conteúdo e monetizam seu jornalismo. Seus resultados comerciais são, em grande medida, moldados por escolhas estratégicas relativas à distribuição, ao engajamento da audiência, ao desenho de produto e à monetização, e não por qualquer dependência inevitável em relação ao Google.

137. Conforme demonstrado acima (Seção II.A), o ecossistema digital de notícias passou por uma profunda transformação. Os *publishers* já não operam por meio de um único canal de distribuição ou modelo de negócios. Ao contrário, competem pela atenção dos usuários em um ambiente fragmentado, composto por mecanismos de busca, plataformas de redes sociais, aplicativos de mensagens, serviços de streaming, newsletters, podcasts, aplicativos móveis, produtos de assinatura, programas de membros, canais liderados por criadores e ecossistemas proprietários. Nesse ambiente,

os *publishers* determinam ativamente quanta ênfase atribuir a cada canal e onde alocar seus investimentos.

138. As evidências apresentadas no curso da investigação ilustram essa realidade.⁸⁴ Os veículos de notícias adotaram estratégias marcadamente distintas para alcançar suas audiências. O Metrôpoles estruturou seu crescimento em torno de um modelo de distribuição voltado para redes sociais (*social-first*), fortemente concentrado no Instagram e no TikTok, nos quais alcança bilhões de visualizações mensais. O Terra reposicionou-se como uma plataforma *mediatech* orientada por dados e recuperou o crescimento de audiência por meio de especialização editorial e estratégias baseadas em dados próprios (*first-party data*). A CNN Brasil adotou um ecossistema multiplataforma que combina televisão, streaming, websites e parcerias estratégicas de conteúdo. Globo e UOL, por sua vez, investiram substancialmente em ecossistemas proprietários, serviços de *streaming*, aplicativos móveis, capacidades baseadas em dados próprios, produtos de assinatura e relações diretas com suas audiências. Esses exemplos demonstram que os *publishers* não são receptores passivos de tráfego alocado por terceiros; eles selecionam e moldam ativamente suas estratégias de distribuição de acordo com seus objetivos comerciais.

139. A diversidade de resultados confirma, ainda, a ausência de dependência. Se o Google funcionasse como um parceiro comercial inevitável, seria esperado que *publishers* expostos aos mesmos produtos do Google apresentassem resultados amplamente semelhantes. As evidências demonstram exatamente o contrário. Alguns veículos de notícias registraram crescimento significativo de audiência e engajamento, enquanto outros observaram queda na importância relativa das referências de tráfego provenientes da Busca.⁸⁵ Conforme observado na Manifestação em Resposta aos publishers⁸⁶, esses resultados divergentes são mais bem explicados por diferenças de estratégia de negócios, posicionamento de audiência, formatos de

⁸⁴ Vide manifestação do Google (SEI 1719005)

⁸⁵ Conforme demonstrado pelo Google em sua manifestação em resposta aos *publishers*, as tendências individuais de tráfego permanecem altamente heterogêneas. Enquanto veículos como Metrôpoles e Terra registraram picos de tráfego, outros, como UOL e Globo, vêm apresentando uma redução consistente na importância relativa das páginas de resultados de busca do Google (SERP) em todo o seu portfólio de fontes de tráfego. Vide Petição do Google (SEI 1719005).

⁸⁶ *Idem*.

conteúdo e execução competitiva, e não por qualquer efeito uniforme atribuível ao Google Search ou aos AIOs.

140. De forma mais fundamental, o próprio Google reduz os custos de distribuição dos veículos de notícias. Historicamente, os veículos precisavam investir substancialmente em redes de distribuição física, infraestrutura de circulação e aquisição de audiência. O Search reduz significativamente esses custos ao permitir que usuários descubram conteúdo sem que os veículos tenham de desenvolver, de forma independente, mecanismos de distribuição para cada conteúdo que produzem. Os *publishers* participam voluntariamente do ecossistema do Google porque ele oferece um mecanismo eficiente e de baixo custo para aquisição de audiência. No entanto, o direito concorrencial não pode transformar uma oportunidade comercial benéfica e redutora de custos em evidência de dependência. O fato de uma empresa optar por utilizar um canal de distribuição por ser eficiente não significa que esse canal tenha se tornado indispensável.

141. A tese dos Conselheiros, na prática, confunde conveniência comercial com dependência econômica. Empresas, contudo, escolhem rotineiramente canais de distribuição eficientes sem se tornarem dependentes deles. A questão relevante não é se o Google gera valor – o que evidentemente ocorre –, mas se os veículos de notícias preservam alternativas realistas e a capacidade de adotar diferentes estratégias de negócios. As evidências demonstram de forma contundente que sim. Os *publishers* ajustam continuamente seu mix de distribuição, investem em canais alternativos, desenvolvem ecossistemas proprietários e competem por audiências por meio de uma ampla variedade de mecanismos. Essa conduta é fundamentalmente incompatível com a existência de *lock-in*, dependência ou status de parceiro comercial inevitável.

IV. O Google não adotou conduta exclusionária

142. O voto do Conselheiro Diogo Thomson distingue entre infrações concorrenciais “exclusionárias” e abusos “exploratórios”.⁸⁷ Infrações exclusionárias são infrações concorrenciais tradicionais, como venda casada ou acordos de exclusividade,

⁸⁷ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI nº 1735590, parágrafo 791, p. 179.

que devem resultar em prejuízo à concorrência em um mercado relevante para configurar violação à lei. Por outro lado, o abuso exploratório é caracterizado por preços ou condições comerciais supostamente injustas impostos a parceiros ou consumidores, mas sem que haja necessidade de demonstrar prejuízo à concorrência em um mercado relevante. O voto concentra-se principalmente em sustentar que a exibição dos AIOs constitui abuso exploratório, alegação que será tratada nas Seções V e V abaixo. Esta seção aborda o entendimento do Conselheiro Diogo Thomson de que o lançamento dos AIOs – e, anteriormente, dos *snippets* – seria potencialmente exclusionário.

143. O voto do Conselheiro Diogo Thomson não contém elementos fáticos suficientes para demonstrar que o lançamento dos AIOs pelo Google – ou, anteriormente, dos *snippets* – configura uma infração concorrencial exclusionária. As funcionalidades de produto em questão são inovações do Google Search que beneficiam tanto usuários quanto veículos de notícias. Funcionalidades que aprimoram os produtos do Google para os usuários não são exclusionárias e aumentam o tráfego gratuito direcionado aos *publishers*. Ao mesmo tempo, os veículos preservam controle sobre a medida em que seu conteúdo aparecerá nessas funcionalidades. Por fim, o voto não define qualquer mercado relevante no qual haveria prejuízo à concorrência, tampouco identifica efeitos anticompetitivos decorrentes da conduta.

A. *Snippets*, AIOs e Discover são funcionalidades inovadoras do Google Search que beneficiam usuários e veículos de notícias

144. *Snippets*, AIOs e Discover são funcionalidades oferecidas pelo Google para aprimorar a experiência dos usuários finais e dos veículos de notícias. Os usuários de internet estão continuamente buscando novas maneiras de acessar e interagir com informações. Como uma empresa com a missão declarada de organizar as informações do mundo e torná-las universalmente acessíveis e úteis, o Google procura evoluir à medida que os usuários buscam novas formas de acessar informações. *Snippets*, AIOs e Discover são exemplos de maneiras pelas quais o Google evoluiu para atender aos comportamentos em mudança dos usuários e à crescente concorrência de concorrentes de busca e de IA.

145. Os *snippets*, em especial, ajudam a direcionar tráfego ao informar os usuários sobre a relevância de um artigo em relação à sua busca. Conforme discutido acima, o DEE já reconheceu os benefícios dos *snippets*: “[a] *Consumer Survey* trazida pelo Google e mencionada anteriormente também revelou que 73,1% dos usuários consideram que a exibição de *snippets* pelos mecanismos de busca é útil para avaliar quais opções são mais relevantes e para decidir em qual link clicar. Esses resultados são condizentes com as respostas obtidas nos ofícios ao mercado e indicam benefícios da exibição de *snippet*.”⁸⁸ Além disso, o DEE observou que “[v]ários indícios foram encontrados de que a utilização de conteúdo de sites alheios pelo Google na forma de *snippets* traria benefícios tanto aos sites de notícias, quanto aos consumidores finais de notícias”.⁸⁹

146. Os AIOs são uma nova forma de o Google Search organizar, contextualizar e apresentar resultados em resposta a uma consulta do usuário. Eles oferecem aos usuários links para sites relevantes em relação à *query*, combinados com um panorama que fornece estrutura e contexto para esses links. Os AIOs foram projetados para ajudar as pessoas a encontrar e visitar websites de qualidade, bem como para auxiliar *publishers* e websites a fortalecer suas audiências. Atualmente, os AIOs contam com mais de 2,5 bilhões de usuários ativos mensais em todo o mundo.⁹⁰ Os AIOs aprimoram a experiência de busca dos usuários e, conseqüentemente, beneficiam os veículos que recebem tráfego.

147. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que os AIOs efetivamente aprimoram a experiência do usuário e constituem uma inovação legítima “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”.⁹¹

⁸⁸ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, página 88 (SEI 1325801).

⁸⁹ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, página 90 (SEI 1325801).

⁹⁰ Google, The Keyword, New opportunities, control and insights for website owners. Disponível em: <https://blog.google/products-and-platforms/products/search/new-controls-website-owners/>. Acesso em 3 de jun. de 2026.

⁹¹ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 780, página 176 (SEI 1735590).

148. O Discover beneficia os usuários ao oferecer um formato novo e envolvente para buscar e encontrar conteúdo dos veículos de notícias. Embora o Discover não seja uma rede social tradicional, ele oferece aos usuários um conjunto rolável de artigos alinhados aos seus interesses, e permite que os usuários “sigam” publicações que aparecem no feed. A ferramenta do Discover oferece aos usuários artigos sobre temas de provável interesse com base em suas interações com o feed. Sua missão é capacitar os usuários a explorar seus interesses e paixões, por meio da curadoria de perspectivas e informações diversificadas. Os resultados exibem um link para o site onde o usuário pode acessar o conteúdo correspondente, acompanhado de informações contextuais, como o título da matéria e um *snippet*.

149. *Snippets*, AIOs e Discover não constituem tentativas de excluir veículos de notícias ou concorrentes; ao contrário, essas ofertas são funcionalidades inovadoras que aprimoram a experiência dos usuários. Após utilizar essas funcionalidades, os usuários interagem com o conteúdo dos *publishers*. Caso os veículos não desejem usufruir dos benefícios dessas funcionalidades, o Google oferece diversas ferramentas que lhes conferem controle sobre como seu conteúdo é utilizado. Os votos não conseguem articular uma infração concorrencial exclusionária, pois apontam indevidamente aprimoramentos de produto e inovações como evidência de conduta anticompetitiva.⁹² O Google desenvolveu os AIOs para se adaptar às mudanças no comportamento e nas demandas dos usuários. Os AIOs são um produto inovador que evidencia a resposta do Google a pressões competitivas para integrar IA, como vem ocorrendo em diversas dimensões da indústria de tecnologia. Pela lógica adotada nos votos, qualquer tentativa de uma plataforma líder de integrar novas funcionalidades poderia ser interpretada como conduta anticompetitiva. Essa abordagem arrisca punir aprimoramentos de produto e ganhos de qualidade, em vez de condutas exclusionárias efetivas. Em última análise, tal abordagem sufocaria a inovação e privaria consumidores e veículos de notícias dos benefícios e eficiências gerados por produtos novos e aprimorados. O Cade já destacou, na decisão do Google Shopping, que aprimoramentos

⁹² Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 795, página 180 (SEI 1735590).

de produto são lícitos, ainda que resultem em menor engajamento com funcionalidades existentes ou em menor visibilidade para elas.⁹³

B. O Google fornece ferramentas que permitem aos veículos jornalísticos controlar seu conteúdo em *Snippets*, AIO e Discover

150. Conforme discutido na Visão Geral dos Fatos, o Google fornece aos veículos jornalísticos um amplo conjunto de ferramentas para controlar se o seu conteúdo é exibido no Search, incluindo em *snippets* e nos AIOs, no Google News e no Discover. Essas *metatags* funcionam como mecanismos individuais de *opt-out*, que podem ser ajustados conforme necessidades específicas, seja para excluir completamente uma página da indexação, restringir a exibição de *snippets* ou limitar seu comprimento, oferecendo aos *publishers* um controle detalhado sobre a forma como seu conteúdo é apresentado nos resultados do Search.

151. O Google sempre ofereceu aos sites de notícias mecanismos de controle sobre como - ou se - o seu conteúdo aparece nos resultados do Google Search, sendo esses mecanismos baseados em *meta tags*, como as *tags* "*nosnippet*" e "*max-snippet*". Os administradores de sites podem escolher quais partes de uma página podem aparecer como *snippet* e podem optar por não permitir *snippets* de seu conteúdo nos resultados de busca. Os AIOs são semelhantes aos *snippets*, pois descrevem informações de uma página antes de o usuário clicar no link, ajudando-o a identificar mais facilmente o conteúdo que procura por meio de uma prévia. Portanto, *snippets* e AIOs estão sujeitos aos mesmos controles de exibição de prévias.

152. A capacidade dos veículos de controlar o uso de seu conteúdo nas aplicações do Google enfraquece um argumento central do voto do Conselheiro Diogo Thomson, segundo o qual os *publishers* não teriam controle significativo sobre a forma como seu conteúdo é utilizado nos serviços do Google. A existência de controles robustos de conteúdo contraria a tese de abuso exclusionário.

⁹³ Voto do Conselheiro Bandeira Maia, § 619, Processo Administrativo n.º 08012.010483/2011-94 (SEI 0632195). *In verbis*: "Do contrário, se estes efeitos ocorrem, mas são resultantes de melhorias no produto para os consumidores, reflexo de reduções nos custos ou têm outras racionalidades econômicas e/ou comerciais/empresariais, como bem observou o professor Furquim, a prática não poderia ser vedada sob o prisma concorrencial, sob pena de se desestimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico dos agentes econômicos."

C. Os votos não identificam um mercado relevante no qual haveria prejuízo à concorrência

153. Os votos dos Conselheiros não conseguem articular uma infração concorrencial exclusionária tradicional, pois deixam de identificar um mercado relevante no qual teria havido prejuízo à concorrência. A definição de mercado é central para uma alegação de infração concorrencial exclusionária. O mercado deve ser claramente definido para que se possa avaliar a existência de dano concorrencial. No presente caso, os votos dos Conselheiros não definem um mercado específico no qual a conduta alegadamente praticada pelo Google teria causado prejuízo à concorrência. Embora o voto do Conselheiro Diogo Thomson sustente que a definição de mercado seria desnecessária para fundamentar uma alegação de abuso exploratório, isso não se aplica ao abuso exclusionário. Se a conduta não prejudica a concorrência em um mercado relevante, então ela não é exclusionária.

154. O voto do Conselheiro Diogo Thomson alega que o Google detém posição dominante no mercado de busca e a “alavanca” para outro mercado.⁹⁴ O voto do Conselheiro Diogo Thomson, contudo, não define quais agentes competem nesse segundo mercado. O voto sugere que esse mercado incluiria resumos gerados por IA generativa, como aqueles encontrados nos AIOs, e que, por essa razão, os AIOs “competiriam funcionalmente” com os veículos de notícias.⁹⁵ No entanto, se resumos de conteúdo jornalístico gerados por IA generativa competem com conteúdo jornalístico, então esse mercado deve incluir todas as plataformas que utilizam IA generativa para resumir notícias, incluindo chatbots em plataformas de redes sociais e ferramentas populares de IA, como o ChatGPT. Os votos deixam de definir tal mercado mediante a identificação dos concorrentes nele atuantes e não avaliam os efeitos da conduta sobre a concorrência nesse mercado.

155. Os votos dos Conselheiros Diogo Thomson e Gustavo Augusto sugerem, ainda, que, qualquer que seja o mercado em que atuem os veículos de notícias, o Google não concorre nesse mercado e não tem incentivo para expulsá-los do mercado.

⁹⁴ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 668, página 152 (SEI 1735590).

⁹⁵ *Idem*, § 665

O voto do Conselheiro Gustavo Augusto afirma que o Google não é um veículo de notícias e não concorre nesse mercado.⁹⁶ O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que o Google "*não tem interesse econômico em suprimir a existência dos produtores de conteúdo*", razão pela qual entende que "*a hipótese central que melhor organiza o presente caso é a de exploração, e não a de exclusão em sentido clássico*".⁹⁷ Assim, tanto o Conselheiro Diogo Thomson quanto o Conselheiro Gustavo Augusto parecem concordar que o Google não concorre com os veículos de notícias e não tem incentivo para expulsá-los do mercado.

156. Embora o Conselheiro Diogo Thomson sugira que os AIOs poderiam ser "*aptos a justificar a investigação de um potencial nexó exclusionário*",⁹⁸ ele jamais define os tipos de concorrentes que atuariam nesse mercado que inclui os AIOs. Um mercado que incluía AIOs e veículos de notícias deveria também incluir, no mínimo, resumos de notícias gerados por IA generativa em redes sociais e chatbots. Em qualquer hipótese, a ausência de definição do mercado relevante e de posterior análise sobre se esse mercado sofreu prejuízo em decorrência da conduta é fatal a qualquer alegação de abuso exclusionário.

157. A configuração de uma conduta exclusionária exige não apenas a definição de um mercado relevante, mas também a demonstração de que a conduta causa prejuízos à concorrência nesse mercado relevante. Os votos não apontam qualquer evidência de efeitos anticompetitivos decorrentes da suposta "alavancagem" do Google por meio da exibição de *snippets* e AIOs nos resultados da Busca. Os votos tampouco apresentam evidências empíricas de redução da concorrência, fechamento de mercado ou prejuízo aos consumidores.⁹⁹ Ao mesmo tempo, o DEE e o Conselheiro Gustavo rejeitaram as alegações de que a conduta do Google teria excluído veículos de notícias.¹⁰⁰

⁹⁶ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 57, página 17 (SEI 1735590).

⁹⁷ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §§ 661 e 662, página 150 (SEI 1735590).

⁹⁸ Idem.

⁹⁹ Voto da Conselheira Camila Cabral, § 14, página 3 (SEI 1740048).

¹⁰⁰ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 93 e Tabela 3, páginas 24-25 (SEI 1735590).

D. Os votos tratam indevidamente o Google como comprador e distribuidor de conteúdo jornalístico

158. Os votos dos Conselheiros tratam indevidamente o Google tanto como “comprador” de conteúdo dos veículos de notícias (ao discutir o Google como detentor de poder de monopólio)¹⁰¹ quanto como “distribuidor” de conteúdo desses veículos, sem definir ou analisar o mercado relevante em qualquer dessas hipóteses.¹⁰²

159. O Google não contrata com *publishers* para comprar ou distribuir conteúdo. O Google fornece resultados de busca relevantes aos usuários e monetiza esses resultados por meio da exibição de publicidade. O conteúdo dos *publishers* aparece nos resultados a critério de cada *publisher*, e eles são elegíveis a receber cliques dos usuários como subproduto da exibição de resultados de busca relevantes e úteis. Os *publishers* não realizam uma transação com o Google como comprador ou distribuidor de seu conteúdo. Os *publishers* não têm garantia de receber tráfego do Google simplesmente por disponibilizarem seu conteúdo para rastreamento na *open web*. Ainda assim, mesmo que o Google fosse considerado comprador ou distribuidor de conteúdo jornalístico, em cada hipótese o Cade deveria definir o mercado relevante que inclui outros compradores ou distribuidores de conteúdo de veículos de notícias e, então, avaliar se há qualquer prejuízo à concorrência nesses mercados ou em mercados relacionados.

160. Se o Google fosse um “comprador” de conteúdo de *publishers* de notícias, então a análise relevante precisaria considerar quais outras entidades “compram” conteúdo de *publishers*: redes sociais, sites agregadores de notícias, *chatbots* de IA generativa como o ChatGPT e qualquer outra plataforma que exiba conteúdo jornalístico ou resumos de conteúdo jornalístico aos usuários. A análise também precisaria considerar se a conduta do Google, de alguma forma, prejudica a concorrência nesse suposto mercado em que há muitos compradores de conteúdo de *publishers*. Mas voto do Conselheiro Diogo Thomson não define o universo de compradores nem analisa qualquer impacto sobre a concorrência. Na verdade, não há

¹⁰¹ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 641, página 146 (SEI 1735590).

¹⁰² Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §§ 627 e 637, páginas 143 e 146 (SEI 1735590).

qualquer alegação de que a exibição de *snippets* ou AIOs pelo Google tenha impactado qualquer tipo de concorrência entre “compradores” de conteúdo de *publishers* de notícias.

161. O voto do Conselheiro Diogo Thomson afasta a questão de determinar se outras plataformas competem com o Google, afirmando que não é importante determinar se “*redes sociais integram ou não o mesmo mercado relevante de busca de notícias*.”¹⁰³ Como “distribuidor” de conteúdo, dados de terceiros indicam que o Google responde por algo mais próximo de 30% do tráfego total. Conforme explicado na Visão Geral dos Fatos, apenas cerca de metade desse tráfego, ou 15% a 20% do total, decorre do Search. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]** Mas, seja o Google considerado (equivocadamente) um comprador ou distribuidor de conteúdo, nada no voto do Conselheiro Diogo Thomson explica de que forma a conduta do Google em questão, isto é, a exibição de *snippets* e AIOs, impacta negativamente esses mercados indefinidos nos quais o Google é apenas um entre muitos “compradores” ou “distribuidores” de conteúdo.

E. Os votos não distinguem resumos gerados por IA em outras plataformas

162. Os votos dos Conselheiros concentram-se exclusivamente em caracterizar o conteúdo gerado por IA do Google como potencialmente exclusionário, mas não estendem as mesmas alegações a outras plataformas com resumos gerados por IA. Os votos não explicam por que um AIO gerado pelo Google dentro do Search suscita maior preocupação concorrencial do que uma resposta gerada por IA fornecida por um chatbot ou um resumo de IA em uma plataforma de rede social. Os usuários não percebem diferença e provavelmente recorreriam a essas ferramentas de IA se os AIOs não estivessem disponíveis no Search. O voto do Conselheiro Diogo Thomson não apresenta qualquer explicação para que uma funcionalidade de IA integrada ao Google Search produza um dano concorrencial distinto que não se replica quando os usuários acessam respostas geradas por IA por meio de um aplicativo de rede social ou de uma ferramenta autônoma de IA. O suposto dano parece decorrer da existência de respostas

¹⁰³ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 617, página 142 (SEI 1735590).

geradas por IA em geral, e não de qualquer característica específica do design do produto do Google ou de sua alegada dominância.

163. Em última análise, os votos dos Conselheiros não estabelecem argumentos plausíveis para uma teoria de conduta exclusionária. Os AIOs do Google não são uma tentativa de excluir concorrentes e alavancar dominância em um mercado indefinido, mas sim uma tentativa do Google de inovar em linha com outras empresas de tecnologia e continuar atraindo usuários que, em última instância, irão interagir com o conteúdo dos *publishers*.

V. O Cade deve rejeitar a teoria do abuso exploratório, por carecer de fundamento na jurisprudência

164. O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece a ausência de jurisprudência do Cade que tenha desenvolvido esse tipo de teoria do dano. Para preencher essa lacuna, o voto do Conselheiro Diogo Thomson recorre a precedentes internacionais e artigos, escritos por conhecidos críticos do Google, que, notadamente, carecem de aplicabilidade ao contexto brasileiro. Em grande medida, o voto do Conselheiro Diogo Thomson se detém em debates europeus e regimes regulatórios específicos, como o *Digital Markets Act*, a Diretiva 2019/790 da União Europeia¹⁰⁴ e legislação nacional sobre direitos conexos, cuja lógica subjacente se baseia em escolhas regulatórias específicas, distintas do arcabouço da Lei nº 12.529/2011.

A. A teoria do abuso exploratório não é compatível com o direito concorrencial nem com a prática decisória tradicional do Cade

165. O voto do Conselheiro Diogo Thomson pretende fundamentar sua teoria de abuso exploratório em uma série de experiências estrangeiras envolvendo plataformas digitais e *publishers* de notícias. No entanto, nenhuma delas constitui precedente para o reconhecimento, sob o direito concorrencial, de uma teoria autônoma de abuso exploratório baseada em assimetria generalizada de barganha ou no alegado uso não remunerado de conteúdo jornalístico. Cada uma das experiências estrangeiras citadas falha como analogia por um motivo distinto. Esses precedentes estrangeiros não

¹⁰⁴ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, Seção 3, “Experiência Internacional” páginas 83-102 (SEI 1735590).

preenchem a lacuna deixada pela ausência de precedente brasileiro em sua análise, tampouco dispensam o Cade da necessidade de demonstrar dano à concorrência nos termos do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011.

166. O Conselheiro Diogo Thomson ancora sua análise de abuso exploratório em investigações estrangeiras. De início, ele discorre sobre a designação do Google como empresa com "*Strategic Market Status*" (SMS) no Reino Unido, nos termos do *Digital Markets, Competition and Consumers Act* (DMCC), bem como os requisitos de conduta em discussão pela CMA no âmbito de atual consulta pública. Esse desenvolvimento regulatório é utilizado como um dos exemplos centrais para desenvolver o arcabouço de abuso exploratório. Segundo o voto do Conselheiro Diogo Thomson, os requisitos de conduta exigidos pela CMA compartilham o mesmo núcleo econômico das práticas atribuídas ao Google na investigação do Cade.

167. Contudo, embora o voto do Conselheiro Diogo Thomson caracterize a investigação do Reino Unido como "*enforcement* antitruste"¹⁰⁵, o DMCC constitui regime regulatório prospectivo e setorial, voltado à imposição de obrigações específicas a empresas designadas, e não um precedente antitruste que reconheça a prática de abuso exploratório em circunstâncias comparáveis ao presente caso, fato que, por si só, afasta sua aplicabilidade.

168. O voto do Conselheiro Diogo Thomson também analisa uma série de experiências internacionais que, embora distintas entre si, compartilham uma característica essencial: nenhuma delas embasa a importação da teoria de abuso exploratório proposta para o direito concorrencial no Brasil. Algumas dessas experiências decorrem de arcabouços regulatórios ou de direitos autorais, ao passo que outras envolvem autoridades concorrenciais, mas sempre em contextos jurídicos e fáticos substancialmente distintos.

- **França.** A experiência francesa¹⁰⁶, a despeito do envolvimento da *Autorité de la Concurrence*, baseou-se na aplicação da implementação francesa da *EU Digital*

¹⁰⁵ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §430, p. 103 (SEI 1735590).

¹⁰⁶ Consulte a decisão oficial da *Autorité de la Concurrence* através do link: <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/related-rights-autorite-accepts-googles->

Copyright Directive. O próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que a decisão francesa se sustentou nos "acordos de remuneração com publishers foram celebrados sobretudo no marco do direito autoral conexo sob a Diretiva 2019/790"¹⁰⁷. Não existe complementaridade equivalente no Brasil, o que impede a transposição ou invocação da experiência francesa como precedente no presente caso. É fundamental notar que o caso dizia respeito à implementação daquele direito estatutário, ao arcabouço de negociação em torno de publicações de imprensa protegidas e ao cumprimento, pelo Google, de compromissos assumidos naquele contexto específico. Não se tratou de conclusão autônoma no sentido de que a exibição de links, manchetes, *snippets* ou conteúdo jornalístico por um mecanismo de busca configura abuso exploratório na ausência de prévio direito legal à remuneração.

- **África do Sul.** A experiência sul-africana¹⁰⁸ decorre de um arcabouço de inquérito de mercado voltado a questões estruturais mais amplas e a preocupações relativas a poder de barganha em mercados digitais e na distribuição de notícias. O *Media and Digital Platforms Market Inquiry* constituiu inquérito setorial conduzido sob mecanismo estatutário específico do direito concorrencial sul-africano. Diferentemente do presente caso, não se tratou de processo administrativo que concluísse que o design de determinado produto do Google configuraria abuso exploratório contra *publishers* identificados. Ademais, a autoridade sul-africana empregou instrumento concebido para avaliar questões mais amplas, como estrutura de mercado, sustentabilidade da mídia, poder de barganha e preocupações de interesse público, a exemplo de

[commitments](#) (Acesso em 09.06.2026). Além disso, veja o comunicado de imprensa de 21.06.2022 relativo aos compromissos feitos pelo Google em: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/press-release/related-rights-autorite-accepts-googles-commitments> (Acesso em 09.06.2026).

¹⁰⁷ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §390 e §431, páginas 88 e 103 (SEI 1735590).

¹⁰⁸ África do Sul. Competition Commission of South Africa. *Media and Digital Platforms Market Inquiry – Final Report and Decision* (novembro de 2025), instaurado nos termos da seção 43B(1)(a) da Lei de Defesa da Concorrência da África do Sul (*South African Competition Act 89 of 1998*), referente a características de mercado em plataformas digitais, mercados de *AdTech* e serviços de IA que distribuem, monetizam, utilizam ou exibem conteúdo de mídia jornalística. Disponível em: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202511/53673gon6844.pdf. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* Competition Commission of South Africa, *Media and Digital Platforms Market Inquiry releases Final Report* (13 de novembro de 2025), disponível em: <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2025/11/MDPMI-Releases-Final-Report-13-November-2025-2.pdf>. Acesso em 9 de junho de 2026.

saber se o Google exibe veículos de mídia locais ou globais em seus resultados.¹⁰⁹ O Cade, por sua vez, atua nos limites da Lei nº 12.529/2011 e deve vincular a conduta investigada a dano efetivo ou potencial à concorrência, nos termos do artigo 36. O inquérito sul-africano resultou em pacote negociado que incluiu licenciamento de conteúdo, subsídios à inovação e outras medidas de apoio ao ecossistema jornalístico. Quaisquer que sejam seus méritos como política pública, não se tratou de constatação de abuso exploratório seguida de remédio para dano concorrencial específico e, portanto, não constitui precedente para a imposição de obrigações de pagamento sob o direito concorrencial.

- **Austrália.** O precedente australiano¹¹⁰ tampouco sustenta a teoria de abuso exploratório proposta no voto, porque o *enforcement* se fundamentou na edição, pelo governo, do *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code*.¹¹¹ Embora a ACCC seja autoridade de concorrência e o processo tenha se iniciado com inquérito de mercado sobre plataformas digitais, ao contrário do que sugere o voto, o Relatório Final da ACCC não identificou qualquer violação ao direito concorrencial, nem mesmo ao direito autoral, por parte das plataformas digitais em sua relação com empresas de mídia jornalística. Ao invés disso, a ACCC identificou potenciais desequilíbrios de poder de barganha e recomendou resposta de política pública para endereçá-los. A intervenção não consistiu, portanto, em condenação de direito concorrencial, mas em arcabouço legislativo e regulatório. O *Bargaining Code* criou mecanismo específico de negociação entre plataformas digitais designadas e empresas de mídia jornalística elegíveis, e, em seguida, *não* designou o Google como plataforma sujeita a esse regime. Não existe arcabouço estatutário equivalente no Brasil. A experiência australiana não demonstra que uma autoridade de concorrência, na ausência de mandato estatutário dessa natureza e de prova de efeitos

¹⁰⁹ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §428, página 103 (SEI 1735590).

¹¹⁰ Austrália. Australian Competition and Consumer Commission. *Digital Platforms Inquiry – Final Report* (junho de 2019). Disponível em: <https://www.accc.gov.au/system/files/Digital%20platforms%20inquiry%20-%20final%20report.pdf>. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* Austrália. *Treasury Laws Amendment (News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code) Act 2021*, No. 21, 2021. Disponível em: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2021A00021>. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* Australian Government, The Treasury. *News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code – Review Report* (dezembro de 2022). Disponível em: <https://treasury.gov.au/publication/p2022-327585>. Acesso em 9 de junho de 2026.

¹¹¹ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 421, página 98 (Doc. SEI n. 1735590).

anticompetitivos, possa converter preocupações relativas a poder de barganha em infração autônoma de abuso exploratório.

- **Itália 2009.** O caso italiano do Google News (Investigação A420)¹¹² tratou da possibilidade de *publishers* removerem seu conteúdo do Google News permanecendo no Google Search. O caso foi resolvido quando o Google passou a permitir que *publishers* removessem seu conteúdo do Google News mantendo-o no Google Search. Essa investigação e sua solução nada tiveram a ver com a exibição de *snippets* ou outro conteúdo na página de buscas, tampouco com remuneração a *publishers* de notícias.
- **Itália 2021.** O outro precedente italiano resulta da transposição, pela Itália, da Diretiva (UE) 2019/790 para o direito autoral nacional, por meio do artigo 43-bis da Lei nº 633/1941, que criou arcabouço estatutário de remuneração para o uso online de publicações de imprensa.¹¹³ Esse regime é ainda mais distante da teoria defendida no voto, pois não decorreu de decisão antitruste nem reflete constatação de que o Google, ou qualquer outra plataforma, tenha incorrido em abuso exploratório. O papel da Associação Italiana de Regulamentação das Comunicações (*Autorità Per Le Garanzie Nelle Comunicazioni*, a AGCom) confirma ainda mais a natureza regulatória do regime, na medida em que sua autoridade para definir critérios, supervisionar negociações e arbitrar disputas de compensação deriva de arcabouço estatutário específico de direito autoral, e não de princípios gerais de direito concorrencial. Assim, esse regime italiano nada informa sobre a capacidade do Cade de impor obrigação semelhante na ausência de base legal equivalente no Brasil.

¹¹² Itália. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. *A420 – FIEG/Federazione Italiana Editori Giornali v. Google*, investigação instaurada em 27 de agosto de 2009, referente a alegações de que os veículos jornalísticos não poderiam realizar o *opt-out* do Google News sem que fossem também excluídos do Google Search, bem como a questões relacionadas à transparência do AdSense. Disponível em: <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2009/8/alias-3602>. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *A420 – Antitrust accepts Google’s commitments and asks Parliament to update copyright rules*, 17 de janeiro de 2011. Disponível em: <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2011/1/alias-5194>. Acesso em 9 de junho de 2026.

¹¹³ Itália. Decreto Legislativo nº 177, de 8 de novembro de 2021, que implementa a Diretiva (UE) 2019/790 e altera a Lei nº 633/1941 sobre direitos autorais e direitos conexos, incluindo a introdução do Artigo 43-bis referente ao uso de publicações de imprensa por prestadores de serviços da sociedade da informação. *Vide também* Diretiva (UE) 2019/790 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, Artigo 15. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0790>. Acesso em 9 de junho de 2026.

- **Alemanha.** A experiência alemã¹¹⁴ tampouco sustenta a teoria de abuso exploratório proposta e não deve ser utilizada como precedente para esse caso. No caso Corint Media, a controvérsia tem origem na implementação alemã da Diretiva Europeia de Direitos Autorais Digitais, e não em qualquer constatação de direito concorrencial de que a exibição, pelo Google, de links, manchetes, *snippets* ou conteúdo jornalístico configure abuso exploratório. Esse fato, por si só, como já exposto, é suficiente para afastar a experiência alemã como fundamento à teoria antitruste defendida no voto, uma vez que decorre de arcabouço estatutário específico de direito autoral, e não da aplicação do direito concorrencial. Tampouco a representação de 2025 relativa ao AIO socorre a teoria do voto: segundo o próprio voto, essa representação foi apresentada com base no *Digital Services Act* europeu e não está sob a jurisdição da autoridade concorrencial alemã. Os materiais alemães ilustram, portanto, disputas de direito autoral e regulação digital, não um precedente antitruste para a imposição de obrigações de remuneração sob teoria de abuso exploratório. O segundo precedente alemão citado no voto também é inaplicável ao Brasil, pois envolveu conduta distinta e também a implementação alemã da Diretiva Europeia de Direitos Autorais.¹¹⁵ Mais especificamente, a investigação analisou se a exibição, pelo Google, de conteúdo jornalístico licenciado, por meio do Google News Showcase, nos resultados de busca prejudicaria agregadores de notícias concorrentes. A investigação também analisou se os acordos do Showcase interfeririam na remuneração de editores nos termos do direito autoral.

¹¹⁴ Alemanha. Bundeskartellamt. *Bundeskartellamt takes decision in ancillary copyright dispute* (9 de setembro de 2015). Disponível em:

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2015/09_09_2015_VG_Media_Google.html. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* o resumo do caso, disponível em: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Kartellverbot/2016/B6-126-14.pdf?blob=publicationFile&v=2>. Acesso em 9 de junho de 2026.

¹¹⁵ Alemanha. Bundeskartellamt. *Google News Showcase: Bundeskartellamt concludes proceeding against Google* (21 de dezembro de 2022). Disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/21_12_2022_Google_News_Showcase.html. Acesso em 9 de junho de 2026. *Vide também* Bundeskartellamt, *Alphabet/Google – proceedings under Section 19a GWB*, referente ao regime especial da Alemanha para empresas de importância primordial em vários mercados, disponível em: https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/proceedings_against_large_digital_companies/Alphabet_Google/Alphabet_Google.html. Acesso em 9 de junho de 2026.

169. Essas experiências estrangeiras decorrem de escolhas regulatórias ou legislativas específicas que previamente criaram direitos de remuneração, deveres de negociação ou mecanismos de intervenção setorial em favor de editores. Justamente por dependerem desse amparo estatutário prévio, tais experiências não podem servir de base para importar ao Brasil, pela via antitruste, uma obrigação que não decorre da Lei nº 12.529/2011 sem prova concreta de dano à concorrência.

170. Adicionalmente, o voto faz referência à representação apresentada em 2025 pela Foxglove, pela *Independent Publishers Alliance e pelo Movement for an Open Web* contra os AIOs perante a CMA e a Comissão Europeia. Contudo, o próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que nenhuma decisão definitiva foi proferida sobre a matéria. Essa investigação corre em paralelo à decisão do Conselheiro Diogo Thomson de realizar novo teste de mercado, e, até o momento, sequer foi emitida *statement of objections*. Em outras palavras, essa referência não pode ser tratada como precedente, confirmação de ilicitude ou evidência de dano concorrencial, mas apenas como controvérsia ainda não resolvida.

171. Notadamente, o voto do Conselheiro Diogo Thomson deixa de considerar precedente internacional recente que examina, sob a ótica antitruste, exatamente a matéria ora investigada.

172. Em *Helena World Chronicle, LLC v. Google LLC*,¹¹⁶ publishers de conteúdo jornalístico alegaram que o Google se valeu de sua posição em buscas gerais para explorar conteúdo jornalístico, reduzir o tráfego, alimentar produtos de IA generativa, exibir respostas diretamente na SERP e converter-se, na prática, no maior *publisher* de notícias dos Estados Unidos. A ação, contudo, foi integralmente extinta na fase de *motion to dismiss*, tendo o Tribunal rejeitado a tentativa de converter as alegadas perdas comerciais dos *publishers* em dano concorrencial.

173. Em particular, o Tribunal examinou e rejeitou diversas teorias apresentadas pelos autores, semelhantes às teorias consideradas no voto. Sob a

¹¹⁶ Vide *Helena World Chronicle, LLC v. Google LLC*, No. 1:2023cv03677 - Document 49 (D.D.C. 2026), março de 2026. Disponível em: <https://law.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2023cv03677/262813/49/>. Acesso em 2 de junho de 2026.

chamada "teoria do fornecedor" (*supplier theory*), os *publishers* de notícias alegaram que a conduta do Google prejudicava a concorrência em buscas gerais e que, havendo maior concorrência nesse mercado, os autores poderiam negociar retornos mais elevados por seu conteúdo. O Tribunal rejeitou essas alegações porque os autores não sofreram danos no mercado de buscas gerais. O Tribunal também examinou a alegação dos *publishers* de notícias de que adquirem serviços de referenciamento do Google para obter tráfego, mas que também são fornecedores de conteúdo jornalístico ao Google. O Tribunal entendeu que os autores não poderiam, simultaneamente, "vender" seu conteúdo em troca de tráfego de busca e, ao mesmo tempo, "comprar" tráfego de busca do Google. Ademais, não havia evidência de que o Google efetivamente venda tráfego a *publishers* em troca de pagamento ou conteúdo.

174. Esse precedente reforça a conclusão de que a controvérsia envolvendo *publishers*, tráfego, *snippets* e AIOs não pode ser resolvida por meio de teoria genérica de exploração. O dano concorrencial deve ser demonstrado empiricamente, e não por meio de afirmações genéricas ou conceitos vagos. O próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que qualquer aplicação do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011 deve estar ancorada em critérios empíricos e verificáveis, capazes de demonstrar efeitos adversos sobre a concorrência. Não obstante, a teoria do dano defendida no voto do Conselheiro Diogo Thomson não fornece tais critérios. Na ausência de prova concreta de efeitos exclusionários, de dano concorrencial verificável ou de nexos causal entre a conduta investigada e o prejuízo ao processo competitivo, não há fundamento para o reconhecimento de infração antitruste, tampouco para a imposição de qualquer medida condenatória ou sanção com base no artigo 36 da Lei nº 12.529/2011.

B. Qualquer mudança na posição consolidada do Cade sobre abuso exploratório deve ter aplicação somente prospectiva

175. A defesa de uma nova teoria de abuso exploratório pelo Conselheiro Diogo Thomson está desconectada tanto da realidade quanto da jurisprudência consolidada pelo Cade, que historicamente rejeita alegações de natureza exploratória. O direito concorrencial brasileiro tem reiteradamente rejeitado a intervenção antitruste em alegações puramente exploratórias. De fato, o Cade tem consistentemente reconhecido

que a mera conduta exploratória não deve ser objeto de escrutínio antitruste.¹¹⁷ Trata-se de orientação consolidada há três décadas, profundamente enraizada na aplicação do direito concorrencial brasileiro. Até o final de 2021, o Cade havia analisado mais de 100 casos envolvendo preços abusivos, isto é, alegações de abuso exploratório. Nessa amostra, que representou quase 20% de todos os casos investigados sob a Lei nº 8.884/1994, não há uma única condenação por abuso exploratório.

176. Não é coincidência que, embora a Lei nº 8.884/1994 previsse regra que tipificava o preço excessivo como infração, esse dispositivo tenha sido suprimido pela Lei nº 12.529/2011.¹¹⁸ É certo que a existência de previsão legal não é pressuposto necessário para que se determine se uma prática configura infração à ordem econômica. Ainda assim, os debates legislativos que precederam a edição da Lei nº 12.529/2011 indicam claramente que essa supressão foi deliberada. O projeto de lei original previa o preço abusivo como exemplo de infração à ordem econômica. O Deputado Bernardo Ariston apresentou emenda para excluir esse dispositivo, sustentando que "*o Cade não deveria ter atribuições para atuar como 'xerife de preços'*", papel inteiramente alheio ao objetivo da atuação antitruste, que é promover a eficiência econômica¹¹⁹.

177. Nessa mesma linha, o Tribunal do Cade já afirmou que "sua responsabilidade é julgar e punir administrativamente, na qualidade de Tribunal de instância única, pessoas físicas e jurídicas que cometam infrações à ordem econômica,

¹¹⁷ "A jurisprudência do Cade traz uma interpretação aplicável ao caso ao adotar a distinção entre duas modalidades diferentes de imposição de preços abusivos/excessivos: (i) os meramente excessivos ou exploratórios (*exploitative prices*), que tem sua origem em decorrência do poder de mercado, onde a empresa dominante pratica altos preços para seus consumidores finais, que não possuem outra opção no mercado; e (ii) preços excludentes (*exclusionary abuse*), praticados com o intuito de excluir competidor do mercado (ação puramente praticada por empresas verticalmente integradas). O Cade deve atuar apenas na hipótese de preços excludentes, pois somente essa hipótese poderia trazer prejuízo ao processo competitivo." Nota Técnica n.º 4/2017 no Procedimento Preparatório n.º 08700.002765/2016-74; vide também Processos Administrativos n.º 08012.007514/2000-79, n.º 08012.002864/2008-02 e n.º 08700.007937/2014-34. Vide também Procedimento Preparatório n.º 08700.005887/2014-50 (Federação Nacional dos Engenheiros – FNE e Associação Brasileira de Defesa do Consumidor – PROTESTE v. CEMIG Geração e Transmissão S.A., COPEL Geração S.A. e Companhia Energética de São Paulo – CESP).

¹¹⁸ Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

(...)

XXIV - impor preços excessivos, ou aumentar sem justa causa o preço de bem ou serviço;

¹¹⁹ Parecer do Dep. Bernardo Ariston, relator do projeto de lei nº 3937/2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0iz678qlim8r0838lqyv90jyf280%202086.node0?codteor=259004&filename=Tramitacao-PL+3937/2004. Acesso em 03 de julho de 2026.

sem possibilidade de recurso a outro órgão. [...] o Conselho também analisa atos de concentração, de modo a minimizar possíveis efeitos negativos no ambiente concorrencial de determinado mercado. Não estão entre as atribuições da autarquia regular preços e analisar os aspectos criminais das condutas que investiga."¹²⁰

178. A despeito desses posicionamentos prévios, o Conselheiro Diogo Thomson pretende que o Cade passe a adotar entendimento segundo o qual os abusos exploratórios se encaixariam no escopo de sua competência. Em outras palavras, o Cade teria abruptamente optado por flexibilizar os critérios aplicados, ao longo de décadas, aos casos de abuso exploratório, ainda que a metodologia não esteja inteiramente clara. Essa mudança, sem qualquer previsão de modulação de seus efeitos para casos futuros, gerou um ambiente de incerteza e insegurança jurídica.¹²¹

179. Estabilidade e consistência na interpretação jurídica são essenciais para assegurar previsibilidade do direito. Esse princípio também deve ser observado nos processos administrativos do Cade.¹²² Nesse sentido, o artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)¹²³ veda que mudança posterior de orientação geral invalide situações jurídicas plenamente constituídas. Ademais, o artigo 23 da LINDB prevê a necessidade de se estabelecer regime de transição sempre que decisão administrativa adotar nova interpretação de norma de conteúdo indeterminado. Uma mudança abrupta na interpretação do Cade, sem qualquer regime de transição, viola o

¹²⁰ Voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann, Processo Administrativo nº 08700.005499/2015-51 (SEI 0864149).

¹²¹ Nesse sentido: "349. (...) *Aplicar retroativamente esse entendimento, para punir as representadas por uma conduta acerca da qual havia uma dúvida razoável sobre a legalidade, seria fomentar a insegurança jurídica. 350. Nesse caso, havendo uma controvérsia razoável, entendo que devam ser aplicados os artigos 23, 24 e 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), devendo se evitar a adoção de nova interpretação com efeitos retroativos para alcançar fatos anteriores à nova orientação. Nesse caso, eventual sanção somente deve ser adotada para fatos futuros, em observância à garantia constitucional contida no inciso XXXVI do Artigo 5º da Constituição Federal.*" (§ 349, Voto do Conselheiro Relator Gustavo Augusto, Processo Administrativo Nº 08700.002066/2019-77, SEI 1398967)

¹²² Nesse sentido, o CPC estabelece que "*Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.*" (Art. 926, caput). Ao mesmo tempo, o Art. 927, §3, do CPC, prevê a possibilidade de modular os efeitos das alterações à jurisprudência dominante, tendo em vista a segurança jurídica e o interesse social. Esta disposição não deve ser interpretada de forma restritiva, limitando-se apenas ao Poder Judicial, mas sim como um princípio geral de proteção da previsibilidade jurídica.

¹²³ "*Art. 24: A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (...)*"

princípio da segurança jurídica ao expor as partes a interpretações retroativas imprevisíveis.

180. A falta de clareza e a natureza seletiva das preocupações do Cade impedem, por exemplo, que os agentes de mercado saibam, ao desenhar determinado produto, se o Cade também avaliará se tal produto poderia contrariar consumidores que voluntariamente o utilizam. Assim, para adotar entendimento inovador, o Cade deve assegurar que sua decisão somente produza efeitos no futuro, como método de modulação de efeitos que permita que novas interpretações se apliquem somente a fatos ocorridos após a decisão, preservando a estabilidade e os direitos adquiridos¹²⁴. Caso contrário, haveria clara violação ao princípio da segurança jurídica.

VI. O Google não praticou abuso exploratório

181. Mesmo que o Cade aceitasse a possibilidade de abuso exploratório sob a Lei n. 12.529/11, as evidências neste caso não sustentam tal conclusão.

182. **Primeiro**, os autos demonstram que os *publishers* recebem valor substancial do Google na forma de tráfego, visibilidade, aquisição de audiência e outros benefícios, o que é fundamentalmente inconsistente com uma teoria de exploração.

183. **Segundo**, o voto do Conselheiro Diogo Thomson não identifica quais atos específicos do Google constituiriam um abuso, nem articula um padrão viável capaz de distinguir design de produto lícito, inovação e concorrência no mérito de conduta exploratória. A teoria desenvolvida no voto do Conselheiro Diogo Thomson tornaria efetivamente ilegal a operação ordinária de qualquer plataforma que exiba resumos de notícias por IA generativa uma vez que o poder de mercado seja alcançado, um resultado que é incompatível com os princípios fundamentais do direito concorrencial e cria sérias preocupações de segurança jurídica.

¹²⁴ Nesse sentido: "Ressalta-se que, segundo os ditames do art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), decisões administrativas que estabeleçam interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou condicionamento de direito, devem prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais." (Item 10, Voto do Conselheiro Relator Victor Fernandes, APAC Nº 08700.000641/2023-83, SEI 1365296)

184. **Terceiro**, o voto do Conselheiro Diogo Thomson atribui incorretamente as mudanças nos padrões de tráfego dos *publishers* às decisões de design de produto do Google, particularmente às AIOs, enquanto desconsidera tanto as evidências empíricas sobre as AIOs quanto as transformações estruturais mais amplas que afetam o consumo e a distribuição de notícias. Ao fazê-lo, corre o risco de penalizar a eficiência, a inovação e as melhorias de produto que aumentam o bem-estar do consumidor.

185. **Quarto**, a teoria produz resultados internamente inconsistentes ao caracterizar o Google como exploratório, apesar de reconhecer que o Google gera mais tráfego e tráfego de maior qualidade para os *publishers* do que plataformas alternativas. Quinto, a caracterização da conduta do Google no voto do Conselheiro Diogo Thomson como uma forma de "*forced free-riding*" é incompatível com a realidade de que os *publishers* mantêm um controle significativo e granular sobre se e como seu conteúdo aparece no Search, no News, no Discover e em recursos relacionados a IA, por meio de mecanismos de *opt-out* eficazes que permanecem esmagadoramente não utilizados.

186. Por fim, qualquer decisão de exigir compensação monetária pelo uso de conteúdo jornalístico envolve, em última análise, escolhas políticas, distributivas e setoriais complexas que pertencem à esfera legislativa, em vez de a uma determinação de abuso de posição dominante no âmbito do direito concorrencial.

A. O Voto não definiu claramente o que constitui o abuso

187. A teoria de abuso exploratório do Conselheiro Diogo Thomson poderia ser aplicada para encontrar abusos por parte de todos os mecanismos de busca, todos os agregadores de notícias, todos os feeds de redes sociais, todos os aplicativos de podcast e todos os algoritmos de recomendação de conteúdo na internet. O voto do Conselheiro Diogo Thomson, contudo, não oferece nenhum princípio limitador para distinguir atos lícitos de ilícitos, e essa imprecisão leva a resultados inconsistentes. Além disso, o voto do Conselheiro Diogo Thomson não reconcilia como o Google pode ser acusado de, simultaneamente, subcompensar *publishers* e, ao mesmo tempo, fornecer-

lhes tanto valor por meio de tráfego gratuito que eles são incapazes de substituir o tráfego do Google.

1. A estrutura de abuso exploratório proposta pelo voto não possui princípio limitador e prejudica a segurança jurídica

188. O voto do Conselheiro Diogo Thomson falha em articular qualquer padrão pelo qual avaliar se ocorreu um abuso exploratório. O Conselheiro Thomson reconhece implicitamente que a relação entre o Google e os *publishers* não era exploratória (no mínimo antes de o Google ser supostamente dominante). Mas o voto do Conselheiro Diogo Thomson não fornece critérios para avaliar quando a conduta se tornou exploratória. Muitos dos fatores articulados — que o Google fez alterações em seu produto sem negociar termos com *publishers* ou que a conduta tinha potencial para causar perdas de tráfego — aplicam-se igualmente a outras plataformas. A definição de abuso na prática decisória e na jurisprudência é imprecisa e carece de um conceito normativo claro capaz de satisfazer os requisitos básicos do Estado de Direito e da segurança jurídica. Formular regras que permitam distinguir claramente condutas que sejam prejudiciais à concorrência, e, portanto, abusivas, não é fácil nem intuitivo.

189. Apesar da inegável remessa de tráfego pelo Google aos *publishers*, o voto do Conselheiro Diogo Thomson insiste que o uso de conteúdo jornalístico pelo Google é abusivo. E o faz sem identificar qual nível de compensação seria considerado "justo", nem como tal valor deveria ser medido operacionalmente. O DEE constatou que o fornecimento de tráfego gratuito pelo Google tem valor significativo. Como o DEE ressaltou: "*tal prática de contrapartida via tráfego é parte do negócio da internet e pode ser considerada dentro os usos e costumes comerciais*".¹²⁵ Também: "*que é de relevante monta o tráfego orgânico gerado pelo Google às mídias de notícias*" e "*estudos empíricos também revelaram que o Google News aumenta tráfego para os publisher de notícias*".¹²⁶ O DEE reconheceu que o tráfego é valioso para sites de notícias, "*tanto que as mídias estão dispostas a dispende valores monetários para a obtenção de tráfego*".¹²⁷ Por outro lado, o Conselheiro Diogo Thomson aponta que as redes sociais fornecem

¹²⁵ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, pág. 29 (SEI 1325801)

¹²⁶ *Idem*, pág. 90.

¹²⁷ *Idem*, pág. 86.

menos tráfego e menos valioso do que o tráfego do Google. Mas como pode ser que o Google, que fornece mais tráfego e tráfego mais valioso, seja culpado de exploração, enquanto outras plataformas que fornecem menos tráfego e tráfego menos valioso não o sejam?

190. Na verdade, o Conselheiro Thomson reconheceu que impor um regime de compensação obrigatório para a exibição de conteúdo jornalístico – e, portanto, definir o que seria uma compensação "justa" – "*excede, ao menos em sua formulação ordinária e continuada, a capacidade institucional da autoridade concorrencial para desenho, parametrização e monitoramento cotidiano*".¹²⁸ O Conselheiro Diogo Thomson acrescentou que "*institucionalização de mecanismos de pagamento contínuo pressupõe escolhas distributivas e setoriais que ultrapassam a moldura típica do ilícito antitruste*".¹²⁹ Tal institucionalização envolveria "*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*".¹³⁰ Todas essas regulações setoriais, segundo o Conselheiro Diogo Thomson, "*pertencem a espaço institucional mais amplo, notadamente o processo legislativo democrático, do que aquele normalmente ocupado pela atuação repressiva da autoridade*".¹³¹

191. O Cade não deveria, por um lado, assumir a posição de que a regulação setorial da compensação devida aos *publishers* de notícias está fora do direito antitruste e inserida na esfera legislativa e, ao mesmo tempo, proclamar que o Google praticou exploração ao não compensar os *publishers* adequadamente. Se o Cade não está equipado para determinar qual compensação é justa, então também não está equipado para determinar se o tráfego que os *publishers* recebem atualmente do Google – que aumentou ao longo do tempo – é injusto ou exploratório. Isso representa uma contradição no voto do Conselheiro Diogo Thomson. Se o antitruste não oferece remédio para o suposto abuso, então não há infração antitruste a ser remediada.

¹²⁸ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 812 (SEI 1735590)

¹²⁹ *Idem*, § 813.

¹³⁰ *Idem*, § 813.

¹³¹ *Idem*, § 813.

192. A exibição de *snippets* de conteúdo de notícias sem qualquer compensação financeira é um recurso comum a todos os mecanismos de busca, incluindo Bing!, Yahoo e DuckDuckGo. Após o lançamento de ferramentas de IA generativa, esses mecanismos de busca adotaram um modelo semelhante no qual a visibilidade do conteúdo direciona diretamente o tráfego da web e o reconhecimento da marca para os *publishers* de notícias.

Figura 12 - Recursos de IA generativa no DuckDuckGo

The screenshot shows the DuckDuckGo search interface for the query "copa do mundo". At the top, there is a search bar with the query and a magnifying glass icon. To the right of the search bar, there are links for "Proteção. Privacidade. Tranquilidade." and a menu icon. Below the search bar, there are navigation options: "Todos", "Imagens", "Vídeos", "Notícias", "Mapas", "Search Assist", and "Duck.ai". There are also filters for "Protegido", "Brasil", "Pesquisa segura: moderada", and "Qualquer data".

The main content area features a "Search Assist" panel on the left, which provides a summary of the search results. The summary text reads: "A Copa do Mundo é uma competição internacional de futebol organizada pela FIFA, que ocorre a cada quatro anos e reúne seleções masculinas de todo o mundo. A primeira edição foi realizada em 1930, e o Brasil é o país com mais títulos, totalizando cinco." It includes source links for Wikipedia and brasilescola.uol.com.br. Below the summary, there are options to "Mostrar", "Nunca", "A pedido", "Às vezes", and "Frequentemente". A "Mais" dropdown menu is also present.

On the right side of the search results, there is a detailed snippet for "Copa do Mundo FIFA". The snippet includes the title "Copa do Mundo FIFA", a subtitle "Competição mundial de futebol entre nações", and a link to "fifa.com/tournaments/mens/worldcup". The main text of the snippet describes the tournament: "Copa do Mundo da FIFA ou Campeonato Mundial de Futebol da FIFA, popularmente conhecida como Copa ou Mundial, é uma competição internacional de futebol entre seleções masculinas organizada pela Fédération Internationale de Football Association. Ocorre a cada quatro anos, com exceção de 1942 e 1946, quando não aconteceu devido à Segunda Guerra Mundial. Instituída em 1928, sob a liderança do então presidente da FIFA, Jules Rimet, está aberta a todas as federações reconhecidas pela FIFA... Continua em Wikipedia (PT)".

At the bottom of the snippet, there are "Ligações rápidas" (Quick links) for various social media and sharing options, and a "Compartilhar comentários" (Share comments) button.

Figura 13 - Recursos de IA generativa no Bing

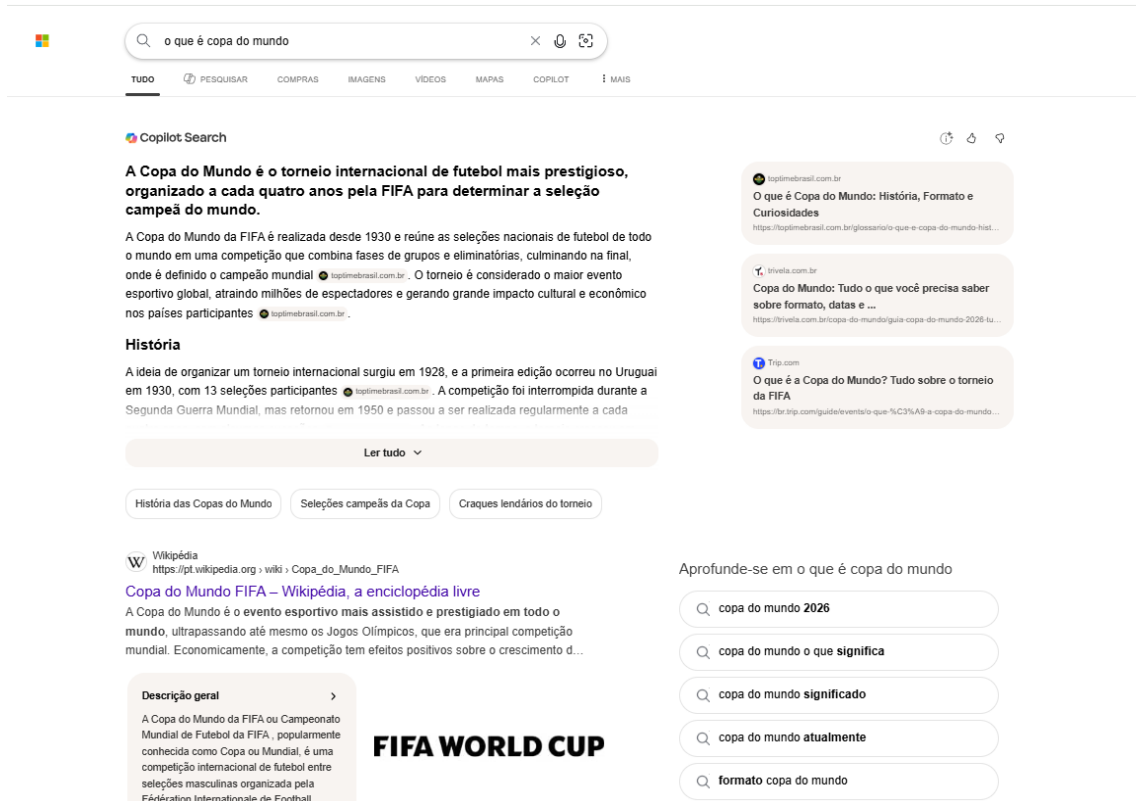


Figura 14 - Recursos de IA generativa no ChatGPT



Figura 15 - Recursos de IA generativa no Perplexity

Resposta Links Imagens Compartilhar Baixar Comet

O que é copa do mundo?

A **Copa do Mundo** (também chamada de **Copa do Mundo FIFA**) é o torneio internacional de futebol mais prestigiado do mundo, disputado por seleções nacionais masculinas profissionais de vários países. [osul.com +1](#)

Principais características:

Aspecto	Informação
Organizador	FIFA (Federação Internacional de Futebol) toptimebrasil.com
Frequência	A cada 4 anos osul.com +1
Primeira edição	1930, no Uruguai toptimebrasil.com +1
Seleções no torneio final	32 países (de 6 zonas continentais) osul.com
Duração	Cerca de 1 mês osul.com
Audiência	Mais de 3 bilhões assistiram à edição de 2014 osul.com

Figura 16 - Recursos de IA generativa no Meta AI/WhatsApp

Meta AI

No site da Meta AI você pode organizar suas conversas com a Meta AI por assunto, criar documentos gerados por IA e muito mais. [Testar](#)

Clique neste aviso para carregar mensagens mais antigas do seu celular.

Hoje

O que é copa do mundo? 17:08 ✓

Copa do Mundo é o nome dado ao campeonato mundial mais importante de vários esportes, onde seleções ou países competem pelo título.

A mais famosa é a **Copa do Mundo FIFA de Futebol**:

- Acontece a cada 4 anos, organizada pela FIFA
- Reúne 48 seleções nacionais desde 2026
- É o evento esportivo mais assistido do planeta
- O Brasil é o maior campeão, com 5 títulos

Mas existem outras "Copas do Mundo" também, como a de Rugby, de Críquete, de Vôlei, e até de esportes eletrônicos.

Quer que eu te conte sobre alguma Copa específica ou sobre a próxima que vai acontecer?

17:08

193. O fato de que todos os mecanismos de busca, não apenas o Google, exibem conteúdo de maneira semelhante (tanto no Brasil quanto em mercados estrangeiros) fornece boa evidência de que se trata de uma conduta racional, não uma

infração antitruste, voltada para oferecer os melhores resultados e melhorar a experiência do usuário.¹³² Além disso, o voto do Conselheiro Diogo Thomson sugere que apenas a conduta do Google é problemática porque o Google é dominante, mas a mesma conduta e a ausência de compensação é evidente entre *chatbots*, com concorrência feroz entre ChatGPT e outros, e entre redes sociais e aplicativos de mensagens, em que aplicativos como o WhatsApp, que também incorporam recursos de IA generativa, têm alta participação de mercado. Independentemente da distribuição da participação no mercado relevante, a mesma conduta prevalece. Mesmo entre mecanismos de busca com participação de mercado inferior à do Google, nenhum paga *publishers* de notícias por aparecerem em seus resultados. Nesse contexto, não faz sentido o Cade apontar o Google como praticante de exploração.

194. No *framework* de análise do voto do Conselheiro Diogo Thomson, as práticas a seguir satisfariam a descrição da conduta abusiva sem qualquer modificação na estrutura analítica: o *chatbot* do ChatGPT, que resume conteúdo de terceiros e o apresenta aos usuários dentro da própria interface da OpenAI; vídeos de formato curto no TikTok e Instagram que exibem conteúdo jornalístico sem gerar envio de tráfego; o Instant Articles do Meta, agora descontinuado, que carregava o conteúdo do *publisher* dentro do Facebook e reduzia o envio de tráfego externo; e o mecanismo de resposta do Perplexity, que gera resumos de conteúdo de sites de *publishers*. Todas essas práticas envolvem uma plataforma relevante usando conteúdo de terceiros para beneficiar sua própria experiência de usuário, retendo a atenção dentro de sua interface e devolvendo tráfego residual aos produtores de conteúdo. Todas elas envolvem determinação unilateral pela plataforma de quanto conteúdo exibir e em qual formato. Nenhuma dessas práticas está sujeita a um regime de licenciamento obrigatório ou a uma conclusão de abuso exploratório. O voto do Conselheiro Diogo Thomson não explica por que a prática equivalente do Google é legalmente distinta.

¹³² O Cade já decidiu que um comportamento geral de mercado fornece fortes indícios de que se trata de uma conduta racional, e não de uma violação antitruste. Veja-se o voto do Conselheiro Bandeira Maia no Processo Administrativo nº 08012.010483/2011-94 (caso Google Shopping): “Esse método de informação sobre o caráter publicitário de determinado conteúdo é comum em outros sites e mídias sociais e, havendo meio de o usuário ter conhecimento de que tal objeto é publicitário, não há como se falar enfaticamente que há alguma tentativa de confusão do usuário e não mera prática comum ao mercado. [...] Nesse cenário, não vislumbro qualquer ação deliberada do Google no design da página de buscas com intuito de confundir o usuário acerca da natureza dos resultados ofertados, se anúncios ou orgânicos.”

195. Um padrão jurídico que não consegue identificar seu próprio princípio limitador – que não consegue especificar o conjunto de práticas que não captura – não é um padrão jurídico. É uma preferência política aplicada retroativamente a uma empresa específica. O desafio para agências e empresas, em casos de abuso de posição dominante, é distinguir entre conduta abusiva e concorrência vigorosa baseada no mérito. É apenas quando o comportamento se desvia da concorrência normal baseada no desempenho dos operadores econômicos que preocupações de abuso de posição dominante podem surgir – e a concorrência normal refere-se à concorrência baseada em preço, escolha, qualidade ou inovação. O investimento do Google em resultados de busca aprimorados por IA é uma forma de concorrência por qualidade – é o principal mecanismo da empresa para competir com ChatGPT, Perplexity, Claude e Bing Copilot pela atenção do usuário. Caracterizar a concorrência por qualidade como abuso exploratório exige um padrão que distinga claramente a melhoria de produto pró-competitiva da extração abusiva. O *framework* de definições do voto do Conselheiro Diogo Thomson não a fornece.

196. Sob o direito administrativo, o princípio da segurança jurídica – fundamentado no Artigo 5º, XXXVI da Constituição Federal e no Artigo 2º da Lei nº 9.784/1999 – exige que os atos administrativos sejam suficientemente determinados para que os sujeitos de obrigações regulatórias possam identificar o limite da conduta lícita sem a adjudicação *ex post*. No contexto do direito concorrencial, esse requisito é reforçado pela exigência da Lei nº 12.529/2011 de que a conduta anticompetitiva seja caracterizada por atos específicos que tenham efeitos anticompetitivos – não por condições estruturais de poder de mercado que sejam então presumidas como produtoras de exploração.

197. No entanto, o voto do Conselheiro Diogo Thomson não esclarece quais atos específicos do Google seriam considerados anticompetitivos. Como consequência, o voto do Conselheiro Diogo Thomson não permite ao Google autoavaliar sua conformidade. Sob a estrutura do voto do Conselheiro Diogo Thomson, o Google não pode determinar antecipadamente se um recurso de SERP específico é abusivo porque a determinação depende de: o grau de "dependência" de tráfego do *publisher* (limite

não especificado); a proporção da atenção do usuário retida na SERP (nenhuma referência); a adequação do tráfego residual como compensação (nenhuma fórmula); e se o recurso "excede o que é necessário" para a função de busca (nenhuma definição de necessidade). Cada uma dessas determinações é feita *ex post*, pela autoridade, aplicando critérios que o voto do Conselheiro Diogo Thomson articula apenas em termos não específicos ao afirmar que, porque o Google não negociou com *publishers*, a conduta deve ser exploratória.

198. Uma conclusão de abuso exploratório sob um padrão que a empresa dominante não pode aplicar prospectivamente à sua própria conduta não é uma decisão jurídica – é uma condenação retroativa de um modelo de negócio que era, no momento da conduta, consistente com a prática operacional de todas as empresas comparáveis no mundo. A dimensão do Estado de Direito deste problema não é curada pela conversão da investigação em um processo administrativo completo, que exigirá anos de investigação adicional antes que qualquer conclusão de infração seja feita. O efeito prático imediato de tal conversão é colocar uma nuvem de incerteza regulatória sobre decisões de design de produto que o Google toma continuamente, em tempo real, em concorrência com empresas que não enfrentam restrições legais equivalentes.

2. A teoria sem padrões proposta pelo Voto pune o Google por entregar maior valor do que fontes alternativas

199. A Visão Geral dos Fatos explica como os usuários têm buscado cada vez mais conteúdo de notícias em redes sociais, vídeos de formato curto e sites e aplicativos de *chatbots*. Os *publishers* estão cada vez mais distribuindo seu conteúdo através desses tipos de sites para encontrar os usuários onde eles estão. Apesar dessas tendências, o voto do Conselheiro Diogo Thomson desconsiderou a importância das plataformas de redes sociais, observando que "*embora relevantes como superfícies complementares de atenção, não se apresentam como alternativa ao relacionamento com o Google*" porque "*sua participação, em geral, é inferior e de menor conversão*".¹³³ Essa concessão é analiticamente decisiva. O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que o Google retorna mais tráfego e tráfego que converte melhor para os

¹³³ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, § 726.

publishers do que qualquer uma das plataformas alternativas. Tendo feito essa constatação, o Voto procede para caracterizar a plataforma que entrega mais valor aos *publishers* como engajada em abuso exploratório – enquanto as plataformas que entregam menos valor e menos conversões não são sequer nomeadas como sujeitos de preocupação ou mesmo incluídas nesta investigação.

200. O voto do Conselheiro Diogo Thomson nunca aborda essa inconsistência. Se a teoria do dano é que o Google explora os *publishers* apropriando-se de seu conteúdo sem compensação adequada, e a compensação assume a forma de envio de tráfego, então a plataforma que retorna mais tráfego e tráfego que converte melhor é, pelo próprio critério do voto do Conselheiro Diogo Thomson, o ator menos exploratório no ecossistema. A lógica do voto do Conselheiro Diogo Thomson exige que a plataforma que retorna mais valor aos *publishers* seja caracterizada como abusiva, enquanto as plataformas que retornam menos valor são implicitamente caracterizadas como contrapartes comerciais aceitáveis. Nenhum princípio do direito concorrencial apoia essa inversão.

201. A teoria do voto do Conselheiro Diogo Thomson, se válida, aplica-se a todas essas plataformas simultaneamente. O voto não explica por que o Google especificamente – e não a Meta AI, a busca do TikTok, a Perplexity ou o Bing Copilot – é o sujeito de uma conclusão de abuso exploratório. A única distinção que o voto do Conselheiro Diogo Thomson oferece é que o Google retorna mais e melhor tráfego do que os outros. Essa distinção é favorável ao Google, não contrária a ele.

202. O voto do Conselheiro Diogo Thomson usa a não substitutibilidade das redes sociais para estabelecer a indispensabilidade do Google. Mas o argumento tem uma consequência que o voto do Conselheiro Diogo Thomson não reconhece: se os *publishers* não podem substituir as redes sociais pelo Google porque o Google retorna mais e melhor tráfego, então o Google está fornecendo aos *publishers* um fluxo de tráfego de alta conversão que as plataformas de redes sociais estruturalmente não podem replicar. Essa é uma descrição de criação de valor, não de extração de valor.

203. A doutrina de abuso exploratório é projetada para abordar situações em que uma empresa dominante impõe termos que são piores do que aqueles que um mercado competitivo produziria. Se nenhuma outra plataforma chega perto de igualar o valor que o Google fornece – em volume de tráfego, qualidade de conversão e visibilidade da marca – então o mercado competitivo contrafactual que o voto do Conselheiro Diogo Thomson invoca implicitamente produziria menos valor para os *publishers* do que o arranjo atual, não mais. A intervenção antitruste contra a entidade que fornece mais valor aos *publishers* do que outras plataformas que exibem conteúdo de *publisher* não faz sentido.

204. Nesta estrutura, o Google tem menos incentivo para enviar tráfego aos *publishers* porque as entidades que enviam menos tráfego não são alvo de abuso. Se o Google enfrentar obrigações de compensação obrigatórias para o tráfego que ele encaminha – enquanto Meta, TikTok e OpenAI, por exemplo, não enfrentam obrigações equivalentes por menos tráfego, embora muitas vezes façam uso mais extensivo de conteúdo de notícias dentro de seus próprios ecossistemas –, ele terá incentivos reduzidos para continuar investindo em qualidade de busca, indexação de conteúdo de notícias e parcerias com *publishers*. De fato, como demonstrado durante a investigação, o Google possui múltiplas iniciativas para defender a sustentabilidade econômica e a disseminação do jornalismo de alta qualidade, que incluem:

- **Promoção do Jornalismo Original:** Em agosto de 2007, o Google lançou a "detecção de duplicados" para garantir que o Google estivesse mostrando a cópia original de uma história e dando crédito ao jornalista original.¹³⁴ Como resultado, o Google conseguiu "*exibir ainda mais histórias e pontos de vista de jornalistas e publishers de todo o mundo*".¹³⁵ Identificar e promover o jornalismo original é um problema técnico desafiador no qual o Google continuou a trabalhar durante toda a vida do Google News.¹³⁶

¹³⁴ Josh Cohen, *Original Stories, From The Source*, Google News Blog (31 de agosto, 2007), <https://news.googleblog.com/2007/08/original-stories-from-source.html>.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ Richard Gingras, *Elevating Original Reporting in Search*, Google Blog (12 de setembro de 2019), <https://blog.google/products/search/original-reporting/>.

- **Melhor *Input* de *Publishers* para Ranking:** Em setembro de 2012, o Google introduziu uma *metatag* de "palavras-chave" que permitiria aos *publishers* identificar certas palavras-chave além do que aparecia no corpo ou título do artigo, para permitir que o Google entendesse melhor e classificasse seu conteúdo, a fim de fornecer aos usuários resultados de notícias ainda mais relevantes.¹³⁷
- **Ferramentas Melhoradas para *Publishers*:** Em dezembro de 2014, o Google lançou globalmente o Google News Publisher Center.¹³⁸ Os *publishers* podiam notificar o Google sobre mudanças feitas em seus sites e atualizar as informações do site diretamente. Por exemplo, a nova ferramenta permitiu que os *publishers* relatassem a criação de novas seções em seus sites, como uma seção dedicada à Copa do Mundo ou a uma eleição.
- **Melhoria em Notícias Locais:** Em maio de 2016, o Google adicionou uma etiqueta automatizada de "Fonte Local" para identificar e exibir melhor o conteúdo de publicações locais para uma determinada história que também possa ter gerado cobertura nacional ou internacional.¹³⁹
- **Google News Initiative:** Em março de 2018, o Google lançou a Google News Initiative (GNI) para "elevar e fortalecer o jornalismo de qualidade", para "evoluir modelos de negócio para impulsionar o crescimento sustentável" e para "empoderar organizações de notícias por meio de inovação tecnológica".¹⁴⁰ O programa tem mais de US\$ 300 milhões em financiamento e trabalha com mais de 7.000 parceiros de notícias.¹⁴¹ Por meio da GNI, em 2019, o Google organizou

¹³⁷ Rudy Galfi, *A Newly Hatched Way to Tag Your News Articles*, Google News Blog (19 de setembro de 2012), <https://news.googleblog.com/2012/09/a-newly-hatched-way-to-tag-your-news.html>. Essa *tag* foi descontinuada em 2018, pouco após uma reformulação significativa do Google News.

¹³⁸ Eric Weigle, *Introducing the Google News Publisher Center*, Google News Blog (14 de agosto de 2014), <https://news.googleblog.com/2014/08/introducing-google-news-publisher-center.html>.

¹³⁹ James Morehead, *Putting a Spotlight on Local News Sources*, Google News Initiative (9 de maio de 2016), <https://blog.google/outreach-initiatives/google-news-initiative/putting-spotlight-on-local-news-sources/>.

¹⁴⁰ Philipp Schindler, *The Google News Initiative: Building a Stronger Future for News*, Google News Initiative (20 de março de 2018), <https://blog.google/outreach-initiatives/google-news-initiative/announcing-google-news-initiative/>.

¹⁴¹ Google News Initiative, <https://newsinitiative.withgoogle.com/>.

um Desafio de Inovação na América Latina, que convidou para até 70% de financiamento projetos de jornalismo selecionados submetidos por publishers.¹⁴²

- **Visibilidade Aprimorada do *Publisher* em AI Overviews e AI Mode:** Em fevereiro de 2026, o Google atualizou o AI Overviews e o AI Mode para tornar os links dos *publishers* mais proeminentes e fáceis de acessar. O recurso introduziu cartões descritivos de fonte e citações mais visíveis, permitindo que os usuários navegassem diretamente para os sites dos *publishers* com menos passos. O Google relatou que os testes indicaram que o novo design melhorou o engajamento com o conteúdo da web e facilitou o acesso às fontes originais, demonstrando os esforços contínuos do Google para direcionar tráfego qualificado aos *publishers* mesmo à medida que o Search evolui.
- **Fontes Preferenciais e Assinaturas Personalizadas pelo Usuário:** Em agosto de 2025, o Google lançou um recurso que permite aos usuários personalizar sua experiência de notícias na Busca para ver mais de seus sites favoritos exibidos dentro dos *Top Stories*.¹⁴³ Uma vez que um site tenha sido identificado pelo usuário como uma Fonte Preferencial, o usuário verá conteúdo novo e relevante desse site no topo do feed do usuário. De forma relacionada, em maio de 2026, o Google lançou um recurso "Das Suas Assinaturas" que destaca links das assinaturas de notícias de um usuário no AI Mode e no AI Overviews.¹⁴⁴ Em testes, o Google descobriu que as pessoas eram significativamente mais propensas a clicar em links que estavam rotulados como suas assinaturas.¹⁴⁵
- **Medalha de Fontes Altamente Citadas:** Desde março de 2022, o Google oferece uma medalha que aparece em conteúdo de notícias original que foi frequentemente citado por outras organizações de notícias. A medalha aparece

¹⁴² Google Notícias, *O que é o Desafio de Inovação Google News Initiative (GNI)?*, Google Iniciativa de Notícias (2019), https://newsinitiative.withgoogle.com/intl/pt_br/innovation-challenges/how-to-apply/latam/.

¹⁴³ Google, The Keyword, How to select your preferred sources in Top Stories in Search (12 de agosto de 2025), <https://blog.google/products-and-platforms/products/search/preferred-sources/>.

¹⁴⁴ Google, The Keyword, 5 new ways to explore the web with generative AI in Search (6 de maio de 2026), <https://blog.google/products-and-platforms/products/search/explore-web-generative-ai-search/>.

¹⁴⁵ *Idem*.

no conteúdo dentro das Principais Notícias e torna mais fácil para os usuários se engajarem com o conteúdo original de *publishers* e jornalistas.¹⁴⁶

205. A consequência lógica final da abordagem do voto do Conselheiro Diogo Thomson é uma perversidade estrutural que o direito concorrencial é especificamente projetado para evitar. Se o Cade converter o comportamento do Google em um abuso exploratório sob o fundamento de que ele retorna compensação insuficiente em relação ao valor que extrai – enquanto plataformas que retornam menos tráfego e nenhuma compensação não enfrentam conclusão equivalente – o efeito prático da intervenção é impor custos regulatórios à plataforma que fornece mais valor aos *publishers*, deixando as plataformas que fornecem menos valor inteiramente desoneradas.

3. A teoria de exploração contém uma contradição interna em relação a valor e dependência

206. Na mesma linha, a teoria de abuso exploratório do voto do Conselheiro Diogo Thomson baseia-se em duas proposições que são afirmadas em conjunto, mas estão estruturalmente em tensão uma com a outra: (i) que os *publishers* são economicamente dependentes do Google para tráfego, visibilidade e monetização; e (ii) que o Google não fornece compensação adequada pelo conteúdo jornalístico exibido no Google Search. Mesmo assumindo que essas proposições sejam verdadeiras para fins de argumentação, elas produzem uma contradição interna que o voto do Conselheiro Diogo Thomson nunca resolve – e que, uma vez identificada, revela uma deficiência fundamental na arquitetura da teoria.

207. A proposição de dependência sustenta que os *publishers* não podem sair de forma significativa da relação com o Google sem sofrer danos econômicos severos. A proposição de compensação inadequada, por sua vez, sustenta que o tráfego que o Google retorna não é proporcional ao valor que recebe. Mas, se a primeira proposição for verdadeira — se a saída da relação com o Google causar aos *publishers*

¹⁴⁶ Google, The Keyword, Check the facts with these Google features (31 de março de 2022), <https://blog.google/products-and-platforms/products/news/fact-checking-misinformation-google-features/>.

um prejuízo econômico genuinamente severo –, esse prejuízo é evidência de que a relação gera um valor positivo substancial para os *publishers*. A magnitude do custo de saída é, em termos econômicos, um indicador direto da magnitude do benefício que está sendo recebido. A própria evidência de dependência do *publisher* apresentada no voto do Conselheiro Diogo Thomson é, portanto, evidência de um benefício substancial ao *publisher* – o que é precisamente o que a proposição de compensação inadequada nega.

208. O teste jurídico para injustiça exploratória exige demonstrar que os termos da troca são piores do que aqueles que um mercado competitivo produziria – que a empresa dominante é capaz, em virtude de seu poder de mercado, de impor termos que extraem mais valor da contraparte do que seria possível em um arranjo competitivo. Mas, como observado anteriormente, outras plataformas – Facebook, Instagram, TikTok, WhatsApp – retornam materialmente menos tráfego aos *publishers* de notícias do que o Google, como o próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece. Sob a estrutura do voto do Conselheiro Diogo Thomson, os *publishers* são, portanto, menos "dependentes" dessas plataformas do que do Google. Mas o voto do Conselheiro Diogo Thomson não caracteriza as plataformas de menor tráfego como parceiros comerciais melhores para os *publishers*; ele trata o maior retorno de tráfego do Google como evidência de exploração.

209. Isso produz um resultado analiticamente perverso: quanto mais tráfego o Google envia, mais "dependentes" os *publishers* se tornam e, portanto, mais "exploratória" é a relação; se o Google enviasse menos tráfego, os *publishers* seriam menos dependentes e a teoria da exploração teria menos força. A teoria do voto do Conselheiro Diogo Thomson é, portanto, estruturada de forma que o Google só pode reduzir sua exposição antitruste fornecendo menos valor aos *publishers* – o que é precisamente o resultado que o direito concorrencial é projetado para evitar. Um padrão jurídico sob o qual a melhor resposta da empresa dominante a uma constatação de exploração é reduzir o benefício que confere aos seus parceiros comerciais não é um padrão que promove o bem-estar do consumidor; é um incentivo estrutural em direção a piores resultados para os próprios *publishers* que o voto do Conselheiro Diogo Thomson busca proteger.

B. A "barganha" dos *publishers* rendeu mais tráfego ao longo do tempo; os *opt-outs* dos publishers evitam qualquer alegação de *forced free-riding*

210. Embora, como observado acima, o Google não celebre quaisquer acordos com *publishers* para comprar ou distribuir seu conteúdo, o Cade frequentemente enquadrou a troca de valor entre o Google e os *publishers* como uma espécie de "barganha", na qual os *publishers* fornecem acesso ao seu conteúdo para uso no Search (incluindo *Snippets* e AIO), no News e no Discover para serem elegíveis a receber tráfego de usuários do Google por meio de todos os três produtos. O modelo de negócios do Google baseia-se nessa troca de valor de três vias entre o Google, seus usuários e outros sites: os usuários recebem resultados de busca gratuitos, o Google indexa a web e fornece resultados de busca aos usuários, incluindo links para sites, e os sites permitem que seu conteúdo seja indexado e exibido nos resultados de busca pelo Google e recebem tráfego gratuito. O Google não cobra dos usuários por suas buscas, nem cobra dos sites pelo tráfego encaminhado. O Google permite que seus serviços permaneçam gratuitos.

211. Essa barganha por tráfego do Search, do News e do Discover tem fornecido cada vez mais tráfego gratuito aos *publishers* ao longo do tempo. A maioria dos *publishers* de notícias, incluindo muitos no Brasil, valoriza o tráfego gratuito que recebe do Google e, por essa razão, deseja que o Google rastreie, indexe e exiba seu conteúdo nos resultados da Busca. O voto do Conselheiro Diogo Thomson foca nas AIOs de forma isolada, mas isso é escolher a dedo apenas uma parte da barganha geral dos *publishers* com o Google por tráfego.

212. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]** Mesmo que os *publishers* não vejam benefícios nas AIOs, eles provavelmente continuam a obter benefícios da Busca, do News e do Discover.

1. O tráfego através do Search, News e Discover aumentou ao longo do tempo

213. Os *publishers* têm visto benefícios crescentes dos produtos do Google, à medida que o tráfego cumulativo do Search, do News e do Discover aumentou ao longo do tempo. **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**

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

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

216. O Google já havia encomendado um estudo público para avaliar o valor monetário do tráfego que o Google envia aos *publishers*. O Google contratou a proeminente empresa de consultoria Deloitte para tentar quantificar o valor de tal tráfego de referência. O estudo da Deloitte, publicado em 2019, mostra que os *publishers* de notícias recebem um valor substancial do tráfego que recebem do Google. A Deloitte estimou o impacto do tráfego da web nas receitas de 51 *publishers* de notícias na França, na Alemanha, na Espanha e no Reino Unido usando um modelo econométrico baseado em dados obtidos ao longo de um período de três anos.

217. O estudo determinou o valor total do tráfego da web de um *publisher* de notícias e, portanto, o valor médio de uma visita da web a um *publisher* de notícias, encontrando um valor por visita entre € 0,04 (R\$ 0,21) e € 0,06 (R\$ 0,32).¹⁴⁷ Um estudo mais recente da PwC "*mediu o valor do tráfego da web para 218 publishers de jornais com variados modelos de negócios em 38 países em 2021 e 2022*" e calculou que o valor estaria entre US\$ 0,06 e US\$ 0,08 globalmente (aproximadamente R\$ 0,32 a R\$ 0,43) e aproximadamente US\$ 0,02 a US\$ 0,04 em países emergentes, incluindo o Brasil.¹⁴⁸

2. O voto foca indevidamente apenas no Search sendo que os *publishers* recebem tráfego do Search, do News e do Discover

¹⁴⁷ Deloitte, "*The impact of web traffic on revenues of traditional newspaper publishers - A study for France, Germany, Spain and the UK*", <https://www.deloitte.com/es/es/services/financial-advisory/research/impact-web-traffic-on-revenues-traditional-newspapers.html> (6 de setembro de 2019).

¹⁴⁸ PwC, "*The impact of global web traffic on revenue of news publishers*", <https://www.pwc.com/us/en/industries/tmt/library/web-traffic-value.html#:~:text=This%20study%20revealed%3A,US%240.06%20and%20U%240.08> (Abril de 2014).

218. O voto do Conselheiro Diogo Thomson, em particular, concentra-se primariamente no tráfego do Search, sem levar em consideração que os *publishers* recebem tráfego do Search, do News e do Discover quando disponibilizam seu conteúdo para o Google. O foco restrito do Conselheiro Diogo Thomson destaca o declínio no tráfego devido à diminuição do uso do Search, sem levar em conta os ganhos de tráfego que os *publishers* experimentaram de forma agregada a partir do Search, do News e do Discover. Embora as fontes de geração de tráfego tenham mudado entre os produtos do Google, os *publishers* continuam a se beneficiar de sua “barganha” com o Google. Esse benefício contínuo é inconsistente com uma teoria de abuso exploratório.

219. Essa distinção é particularmente importante porque o voto do Conselheiro Diogo Thomson adota uma estrutura analítica inconsistente. Ao discutir a suposta dependência dos *publishers* em relação ao Google, a análise trata todo o ecossistema do Google como uma única fonte de tráfego e aquisição de audiência. No entanto, ao avaliar o suposto dano causado pelas mudanças nos produtos, a análise restringe seu foco apenas ao tráfego originado do Google Search. A mesma fonte de tráfego não pode ser agregada para fins de estabelecimento de dependência e desagregada para fins de estabelecimento de dano.

220. Assim, a avaliação do voto do Conselheiro Diogo Thomson baseia-se em uma visão incompleta da relação entre o Google e os *publishers*. Qualquer avaliação significativa do valor trocado entre as partes deve considerar o conjunto completo de serviços geradores de tráfego pelos quais os *publishers* disponibilizam seu conteúdo e obtêm alcance de audiência. Ao focar seletivamente em uma fonte de tráfego e desconsiderar o ecossistema mais amplo do qual os *publishers* participam, o voto do Conselheiro Diogo Thomson subestima os benefícios que os *publishers* continuam a receber e superestima a significância das flutuações isoladas de tráfego. Tal avaliação parcial não pode sustentar uma constatação de dependência, exploração ou dano concorrencial.

3. O tráfego de referência é uma estrutura fundamental da economia da *open web*

221. A troca de indexação de conteúdo por tráfego de referência não é uma inovação do Google: é a arquitetura comercial fundamental da web, estabelecida antes mesmo da existência do Google e adotada universalmente por todos os mecanismos de busca, todos os agregadores de notícias, todas as plataformas de descoberta de conteúdo e todas as redes sociais que já operaram em escala. Quando Yahoo!, AltaVista e Lycos indexavam conteúdo da web em meados da década de 1990, eles o faziam nos mesmos termos: os *publishers* tornavam seu conteúdo rastreável, os mecanismos de busca o indexavam e o exibiam, e a contrapartida que fluía para os *publishers* era a capacidade de descoberta e o tráfego de referência. Caracterizar essa estrutura de troca de décadas, adotada universalmente, como *forced free-riding* – especificamente quando o Google se envolve nela – desconsidera toda essa história da *open web*.

222. O Yahoo! começou como um diretório da web tradicional em 1994, fundado pelos graduados de Stanford Jerry Yang e David Filo, e foi lançado como mecanismo de busca em 1995¹⁴⁹. O Lycos foi estabelecido em 1994 como um spin-off de um projeto universitário da Universidade Carnegie Mellon e introduziu a recuperação por relevância, correspondência de prefixo e proximidade de palavras.¹⁵⁰ O AltaVista foi lançado em dezembro de 1995 e aberto ao público com um índice de 16 milhões de documentos, recebendo mais de 300.000 usuários fazendo buscas em seu primeiro dia.¹⁵¹ O WebCrawler e o Infoseek também estavam operacionais em 1994 e 1995, respectivamente.¹⁵² Todos esses mecanismos de busca operavam em termos comerciais idênticos àqueles que o voto do Conselheiro Diogo Thomson caracteriza como abusivos: os *publishers* tornavam seu conteúdo publicamente acessível na web, rastreadores automatizados o indexavam sem permissão prévia ou pagamento monetário, as interfaces de busca o exibiam aos usuários, e a contrapartida que fluía aos *publishers* era

¹⁴⁹ Yahoo News, (2015), *20 years of Yahoo*, Yahoo News. <https://www.yahoo.com/news/20-years-of-yahoo-slideshow.html> (Acesso em 11 de junho de 2026).

¹⁵⁰ Das, A., & Jain, A. (2012), Indexing the World Wide Web: The journey so far, In *Next generation search engines: Advanced models for information retrieval* (pp. 1–28), IGI Global, <https://static.googleusercontent.com/media/research.google.com/pt-BR//pubs/archive/37043.pdf>.

¹⁵¹ Web Search Workshop. (n.d.), *AltaVista history*, Web Search Workshop, https://www.websearchworkshop.co.uk/altavista_history.php (Acesso em 11 de junho de 2026).

¹⁵² Das, A., & Jain, A. (2012), Indexing the World Wide Web: The journey so far, In *Next generation search engines: Advanced models for information retrieval* (pp. 1–28), IGI Global, <https://static.googleusercontent.com/media/research.google.com/pt-BR//pubs/archive/37043.pdf>.

a capacidade de descoberta – a habilidade de serem encontrados por usuários que de outra forma não teriam encontrado seu conteúdo.

223. Nenhum desses mecanismos de busca pré-Google pagava aos *publishers* por indexar seu conteúdo. Na verdade, numa época em que o Yahoo! tinha a maior participação de mercado, ele costumava cobrar dos sites para rastreá-los com mais frequência (a chamada inclusão paga).¹⁵³ Nenhum deles negociava acordos bilaterais de licenciamento antes de rastrear um site. Nenhum deles obtinha o *opt-in* dos *publishers* antes de exibir um link e um trecho nos resultados de busca. A troca de indexação aberta por tráfego de referência não foi uma condição que qualquer ator dominante impôs a uma contraparte dependente, mas sim o arranjo mútuo pelo qual a web se constituiu como um ecossistema de informação funcional.

224. Essa arquitetura não foi meramente uma convenção comercial que evoluiu informalmente. Ela foi codificada em padrões técnicos que antecedem a fundação do Google e permanecem em vigor hoje. O Protocolo de Exclusão *Robots* foi proposto em fevereiro de 1994 e havia se tornado um padrão de fato em junho de 1994. O protocolo é usado hoje por mais de 500 milhões de sites. O contrato social embutido neste protocolo – de que a *open web* é um bem comum de informações publicamente acessíveis, de que os sistemas de descoberta automatizados são o mecanismo pelo qual esse bem comum se torna navegável e de que os *publishers* que desejam excluir seu conteúdo têm os meios técnicos para fazê-lo – é uma característica fundamental de como a web foi projetada.

225. A universalidade desse modelo em todo o ecossistema digital contemporâneo ressalta que ele não pode ser caracterizado como uma imposição específica de dominância. Todas as plataformas que exibem conteúdo de terceiros aos usuários – Bing, DuckDuckGo, Perplexity, ChatGPT Search, Apple News, Flipboard, Reddit, Pinterest, LinkedIn e a infraestrutura de compartilhamento de links do Facebook – operam na mesma troca fundamental: os produtores de conteúdo tornam seu conteúdo

¹⁵³ Stefanie Olsen, "Yahoo crawls deep into the Web," CNET (2 de março de 2004), <https://www.cnet.com/tech/tech-industry/yahoo-crawls-deep-into-the-web/> ("For a fee, Yahoo will let marketers pay to regularly feed it Web addresses for speedier indexing in the database, a practice in the industry called paid inclusion.").

acessível, as plataformas o indexam ou agregam, e os produtores de conteúdo podem aumentar sua capacidade de descoberta e o tráfego de referência. No entanto, o voto do Conselheiro Diogo Thomson destaca o Google de forma isolada por uma conduta que é onipresente em todo o ecossistema digital. Tal abordagem imporá obrigações assimétricas sobre a plataforma que gera o maior volume de tráfego de referência para os *publishers*, enquanto deixaria serviços concorrentes operando sob o mesmo modelo inteiramente sem restrições. Longe de corrigir uma distorção competitiva, isso criaria uma ao penalizar a plataforma que fornece o maior valor tanto aos *publishers* quanto aos usuários.

226. O voto do Conselheiro Diogo Thomson converte o valor do serviço do Google em evidência de abuso, o que significa que quanto mais valioso o serviço do Google for para os *publishers*, mais abusiva a relação se torna. Isso é analiticamente invertido: a Lei nº 12.529/2011, nos termos do Artigo 36, §1º, reconhece expressamente que a dominância de mercado alcançada por meio de eficiência não constitui uma infração antitruste. Um padrão sob o qual o valor gerado pela eficiência se torna evidência de exploração é irreconciliável com esse princípio fundamental.

4. *Opt-outs* estão disponíveis, são efetivos e esmagadoramente não utilizados

227. O voto do Conselheiro Diogo Thomson caracteriza a relação dos *publishers* de notícias com o Google Search como "*forced free-riding*", significando que o Google estaria forçando os *publishers* a aceitarem o *free-riding* do Google ao exibir seu conteúdo nos resultados do Search. Mas essa caracterização exige que os *publishers* não tenham a habilidade de sair do arranjo – que a participação seja funcionalmente compulsória, independentemente da disponibilidade de *opt-out*. Esse requisito não foi comprovado pelas evidências dos autos. Os mecanismos de *opt-out* disponíveis aos *publishers* são tecnicamente reais, operacionalmente acessíveis, suportados e reconhecidos pelo Google e amplamente documentados. E o fato de que os *publishers* escolhem esmagadoramente não os usar é a evidência disponível mais direta de que eles consideram o arranjo com o Google valioso e digno de ser mantido.

228. Conforme discutido na Seção II.4, os *publishers* têm os seguintes controles, cada um operável de forma independente: *noindex* (exclusão completa de todas as superfícies do Google Search, implementado desde 1999); *nosnippet* (exclusão da exibição de *snippet* e, pelo menos desde março de 2025, do uso como entrada direta para AI Overviews e AI Mode); *max-snippet* (limitação do número de caracteres para qualquer recurso SERP, incluindo AIOs); *data-nosnippet* (exclusão de seções específicas da página da extração de *snippet*); e *Googlebot-News exclusion* (remoção do Google News e do aplicativo Google News sem afetar a classificação no Search). Cada um destes opera por meio de protocolos da web padrão – diretivas *robots.txt* ou metatags HTML – que não exigem registro, nenhum processo de aprovação, nenhuma negociação bilateral, nenhum pagamento e nenhum atraso. A implementação desses controles leva minutos. Todos esses controles estão documentados na documentação publicamente disponível do Search Central do Google, e a documentação foi atualizada em resposta direta ao feedback dos *publishers* solicitando maior clareza sobre o escopo.¹⁵⁴

229. A Nota Técnica do DEE investigou diretamente a medida em que os *publishers* brasileiros usam esses mecanismos. O DEE solicitou informações do Google sobre as configurações de *metatags* de 240 domínios de *publishers* da amostragem. Conforme indicado pelo DEE, apenas um domínio – *motorsport.uol.com.br* – havia implementado alguma restrição de *snippet*, e essa restrição definia um comprimento máximo de *snippet* de 500 palavras, substancialmente maior do que o comprimento de exibição de *snippet* típico do Google.¹⁵⁵ Nenhum *publisher* brasileiro na amostra havia implementado *nosnippet*. Nenhum *publisher* havia se excluído do Google News. Nenhum *publisher* havia usado o *noindex* para se remover completamente do Google Search. A Nota Técnica de Arquivamento confirmou esse padrão: os *publishers* escolhem de forma esmagadora a participação contínua em todos os produtos do Google, sem restrições.

230. Essa evidência comportamental é prova direta do valor líquido gerado pelo Google. Os *publishers* não são atores pouco sofisticados incapazes de avaliar o

¹⁵⁴ Ver: Google Search Central, AI features and your website, <https://developers.google.com/search/docs/appearance/ai-features#how-ai-features-work> (Acesso em 12 de junho de 2026).

¹⁵⁵ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, SEI n.º 1325801, Seção 8.2.1.

valor comercial de suas escolhas. Eles empregam profissionais de SEO, equipes de análise digital e estrategistas editoriais especificamente para otimizar seu relacionamento com os sistemas de busca do Google. Esses profissionais entendem os mecanismos de *opt-out*, e a constatação de que apenas um de 240 domínios havia implementado qualquer restrição não é evidência de ignorância, mas de escolha deliberada. Esse não é o comportamento de partes sujeitas à coerção. É o comportamento de partes que avaliaram os termos de uma troca e determinaram que a participação atende melhor aos seus interesses do que a saída – o que é a definição de uma relação comercial voluntária, e o oposto do que a teoria de *forced free-riding* exige.

5. Qualquer obrigação de compensação monetária obrigatória deve ser estabelecida por meio de legislação

231. A conclusão implícita do voto do Conselheiro Diogo Thomson – de que o modelo de tráfego de referência é inadequado e que o Google deveria pagar aos *publishers* monetariamente pelo uso do conteúdo – é uma escolha de política legislativa, não uma constatação do direito concorrencial. O voto do Conselheiro Diogo Thomson argumentou que determinar a compensação monetária para os *publishers* exigiria regulação setorial apoiada pelo legislativo, e isso não é domínio da aplicação antitruste. Essa definição envolve a determinação de que o equilíbrio de mercado existente entre plataformas e produtores de conteúdo subprecifica sistematicamente o conteúdo jornalístico, que essa subprecificação é suficientemente severa para justificar uma intervenção corretiva, que o mecanismo corretivo apropriado é o pagamento monetário obrigatório em vez do retorno de tráfego aprimorado ou outras soluções não monetárias, e que a obrigação deve recair sobre plataformas de busca dominantes especificamente, em vez de sobre a categoria mais ampla de intermediários digitais que usam conteúdo jornalístico.

232. Cada uma dessas determinações é contestável por motivos empíricos e normativos, exige equilibrar interesses concorrentes em múltiplos grupos afetados e tem implicações sistêmicas para a estrutura da economia da informação digital. Elas são precisamente o tipo de julgamentos que os legislativos democráticos, em vez de autoridades administrativas de concorrência, estão institucionalmente equipados para fazer. O histórico regulatório global confirma essa alocação institucional com uma

consistência que, por si só, tem força probatória. As jurisdições que agiram na questão da compensação Google-*publisher* o fizeram por meio de legislação: as provisões de direitos conexos da Diretiva de Direitos Autorais da UE (2019), implementada na França (2021); o *News Media Bargaining Code* da Austrália (2021); o *Online News Act* do Canadá (2023); o *Leistungsschutzrecht* da Alemanha (2013, revisado em 2021). Nenhuma dessas jurisdições resolveu a questão por meio de uma constatação de abuso de posição dominante contra o design de produto do Google.

233. O padrão não é coincidência; reflete um julgamento institucional consistente em várias jurisdições com tradições jurídicas diferentes, estruturas jurídicas de concorrência diferentes e mercados de mídia diferentes, de que a questão de como as plataformas devem compensar os produtores de conteúdo pelo uso de seu trabalho é uma questão de política setorial, não uma questão de direito concorrencial. O voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que a regulação de pagamentos aos *publishers* "*ao menos em sua formulação ordinária e continuada, a capacidade institucional da autoridade concorrencial*"¹⁵⁶, e que a autoridade do Cade sob a Lei nº 12.529/2011 "*não parece ter sido concebida, sem intermediação normativa adicional, como instrumento de regulação setorial permanente da remuneração de conteúdo jornalístico*".¹⁵⁷ O voto do Conselheiro Diogo Thomson explica ainda que a regulação setorial de pagamentos aos *publishers* "*ultrapassam a moldura típica do ilícito antitruste*" e "*pertencem a espaço institucional mais amplo, notadamente o processo legislativo democrático [.]*".¹⁵⁸

C. O impacto das AIOs no tráfego proveniente do Google Search é mínimo

234. As evidências que demonstram o impacto das AIOs no tráfego também são inconsistentes com uma teoria de abuso exploratório. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**

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

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

¹⁵⁶ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, SEI n.º 1735590, § 812.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ *Idem*, § 813.

1. O estudo da Foxglove é uma avaliação inadequada do impacto das AIOs

237. Conforme explicado com mais detalhes na manifestação do Google de 16 de março de 2026, a petição da entidade britânica Foxglove inclui um estudo para determinar o impacto das AIOs. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**, o estudo da Foxglove baseia-se em uma pequena seleção de *queries* de usuários, em vez do tráfego total, e faz suposições sobre o impacto com base na colocação de um módulo na página de resultados de busca, em vez de dados reais de cliques. O estudo não examina o tráfego de forma alguma. Ele se limita a discutir o tamanho das AIOs e a fazer afirmações abstratas sobre a relação entre tamanhos de pixel e cliques. Isso é inerentemente falho porque não existe uma relação universal entre tamanho de pixel e tráfego, e o estudo ignora todos os fatores relevantes para avaliar o impacto das AIOs no tráfego. **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**; o estudo da Foxglove é uma fonte não confiável de evidências de abuso exploratório.

2. Os votos focam no impacto das AIOs no tráfego sem levar em consideração os benefícios das AIOs

238. A análise dos Conselheiros foca de forma restrita no impacto das AIOs no tráfego medido, negligenciando quaisquer evidências de que as AIOs geram benefícios significativos para os usuários, resultando em uma melhor qualidade de engajamento com o conteúdo dos *publishers*. Como demonstrado na Visão Geral dos Fatos (II.C.1),¹⁵⁹ **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**, incluindo *queries* mais complexas, indicando que o recurso incentiva uma interação mais profunda com o Search e cria oportunidades adicionais para que o conteúdo dos *publishers* seja exibido. Como demonstrado na Visão Geral dos Fatos (II.C.1), **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**, incluindo *queries* mais complexas, indicando que o recurso incentiva uma interação mais profunda com o Search e cria oportunidades adicionais para que o conteúdo dos *publishers* seja exibido.

¹⁵⁹ **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**

239. O mesmo experimento também mostrou que as AIOs melhoram a qualidade do clique e ampliam a gama de fontes apresentadas aos usuários.¹⁶⁰ Ao depender de técnicas de consulta *fan-out*, as AIOs frequentemente exibem conteúdo de um conjunto mais diversificado de *publishers* do que apareceria apenas nos rankings orgânicos tradicionais. Consistente com essa descoberta, evidências externas do estudo da Authoritas indicam que 86,7% das páginas citadas nas AIOs não se sobrepõem aos dez principais resultados orgânicos¹⁶¹, sugerindo que as AIOs podem expandir a visibilidade além das posições de ranking tradicionais. Em suma, as evidências demonstram que as AIOs geram benefícios que se estendem além dos volumes brutos de cliques e, portanto, não podem ser avaliadas apenas sob a ótica das flutuações de tráfego.

240. Ao desconsiderar esses benefícios e focar apenas nos impactos menores sobre o tráfego, os votos dos Conselheiros oferecem uma avaliação incompleta **[ACESSO RESTRITO AO GOOGLE E AO CADE]**. Essa avaliação incompleta é insuficiente para sustentar uma teoria de abuso exploratório.

D. O jornalismo como bem público e o papel do Google no “ecossistema”

241. O voto do Conselheiro Diogo Thomson invoca o caráter do jornalismo como bem público – um serviço cujo valor social excede o que os mercados privados podem apropriar, beneficiando toda a sociedade brasileira por meio da supervisão institucional, da responsabilidade democrática e de fluxos de informação pluralistas – como base para impor ao Google uma obrigação especial de compensação que nenhum outro agente comercial suporta. Essa invocação é poderosa em termos de retórica, mas é analiticamente incompleta e doutrinariamente infundada.

1. O jornalismo como bem público não justifica exigir que uma única empresa financie a imprensa

242. O argumento dos bens públicos, se levado a sério, estabelece que o jornalismo é cronicamente subfinanciado em relação ao seu valor social, que o mercado

¹⁶⁰ *Idem*.

¹⁶¹ Ver, por exemplo, a petição da Foxglove, SEI n.º 1729396.

o subproduz sistematicamente e que alguma intervenção é justificável para corrigir o déficit estrutural. Ele não estabelece, no entanto, que o Google seja a parte apropriada para arcar com o custo dessa correção, que a conduta específica do Google tenha causado o déficit que o argumento dos bens públicos identifica, ou que o direito concorrencial seja um veículo apropriado para remediar o resultado de mercado.

243. A transformação estrutural da economia da indústria jornalística – a desagregação do pacote de jornais, o colapso da receita de publicidade classificada, a migração da publicidade de varejo e automotiva para plataformas digitais, a fragmentação da audiência em mídias sociais e vídeo – foi produzida pela própria internet como infraestrutura, por dezenas de atores digitais operando em múltiplos mercados simultaneamente e por mudanças fundamentais na forma como o público consome informação. Os anúncios classificados, que, como mostrado acima, já financiaram uma parcela substancial dos orçamentos das redações locais, migraram para plataformas verticais dedicadas a imóveis, automóveis e empregos – nenhuma das quais é produto do Google. A publicidade de varejo e de marca migrou para redes programáticas, mídias sociais e plataformas de comércio eletrônico.

244. O argumento dos bens públicos, quando aplicado corretamente, demonstra uma falha de mercado estrutural na economia do jornalismo que antecede a existência do Google e que persistiria independentemente de como o Google projete sua interface de busca. A aplicação do direito antitruste contra um recurso específico da SERP não é uma resposta calibrada a essa falha de mercado; é uma resposta calibrada à posição de mercado do Google, o que é um problema diferente e juridicamente distinto.

245. Se o valor social do jornalismo cria uma obrigação de subsídio cruzado por atores comercialmente bem-sucedidos que se beneficiam do ambiente de informação produzido pelo jornalismo, essa obrigação recai sobre a sociedade brasileira como um todo – sobre os anunciantes que se beneficiam de consumidores informados, sobre os mercados financeiros que dependem de reportagens de negócios confiáveis, sobre as instituições políticas cuja responsabilidade o jornalismo viabiliza e sobre os cidadãos cuja participação democrática o jornalismo informa. Concentrar essa obrigação em uma única empresa de tecnologia privada, selecionada não porque causou a falha

de mercado, mas porque é suficientemente grande para absorver o custo, não é um remédio do direito concorrencial. É um imposto, que não pode ser aplicado pelo Cade por meio da constatação de um abuso de posição dominante, mas sim pela legislação brasileira – único veículo apropriado para instituir impostos.

2. O valor constitucional do jornalismo é reforçado, e não minado, pela Busca do Google

246. O voto do Conselheiro Diogo Thomson invoca o artigo 220, §5º da Constituição Federal – que determina proteção especial “*contra arranjos monopolísticos ou oligopolísticos*”¹⁶² – como autorização constitucional para tratar o jornalismo como uma categoria que merece proteção especial dentro da análise antitruste. A disposição é inapta para esse propósito de duas maneiras independentes.

247. Primeiro, o artigo 220, §5º é uma disposição estrutural voltada para a organização do próprio setor de mídia – ela proíbe o controle monopolístico e oligopolístico sobre os meios de comunicação social, não por plataformas digitais, mas por empresas de mídia. Seu contexto histórico é a proteção do pluralismo informativo contra a concentração de licenças de radiodifusão, propriedade da mídia impressa e controle editorial nas mãos de um pequeno número de grupos de mídia dominantes.

248. A estrutura do mercado de mídia brasileiro, que o voto do Conselheiro Diogo Thomson não examina, ilustra exatamente o tipo de concentração que a disposição visa: o Grupo Globo controla nove dos cinquenta maiores veículos de mídia do Brasil, opera simultaneamente em televisão, rádio, impresso e plataformas digitais sem restrições equivalentes de propriedade cruzada, e comanda mais de 36% da audiência televisiva há décadas. O arranjo oligopolístico que o artigo 220, §5º foi projetado para evitar não é a presença do Google na busca – é o domínio intermediático de conglomerados incumbentes contra o qual a disposição nunca foi aplicada de forma eficaz para conter.

249. Invocar essa disposição como base para exigir que o Google forneça mais compensação aos *publishers* é, constitucionalmente, uma inversão: a disposição

¹⁶² Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 471 (SEI 1735590)

protege o pluralismo contra a concentração de mídia, e os principais beneficiários do remédio proposto pelo voto do Conselheiro Diogo Thomson – os *publishers* com escala e poder de negociação suficientes para extrair uma compensação significativa de um regime de licenciamento obrigatório – são os conglomerados cujo domínio a disposição foi projetada para limitar.

250. Segundo, e mais diretamente, as evidências nos autos demonstram que as funcionalidades de busca do Google – incluindo os *snippets* e as AIOs que o voto do Conselheiro Diogo Thomson caracteriza como exploratórias – contribuem ativamente para a descentralização e a pluralização do acesso jornalístico que o artigo 220, §5º foi projetado para promover. A Nota Técnica do DEE¹⁶³ documentou que os resultados de busca orgânica do Google permitem que *publishers* menores, regionais e mais novos concorram pela atenção do usuário ao lado de incumbentes estabelecidos: o Metrôpoles recebeu mais cliques do que o Estadão em certas categorias de busca; o Poder360 apareceu entre os vinte primeiros resultados em buscas no *toolbelt* de notícias; sites como o *agenciamural.org.br* receberam tráfego pago material por meio da infraestrutura de publicidade do Google.

251. O regime de pagamento obrigatório projetado para proteger o jornalismo produziu, na prática, uma barreira à entrada e uma consolidação da audiência entre os *publishers* já dominantes antes da lei – um resultado estrutural que o próprio DEE reconheceu na Nota Técnica, observando que a reforma espanhola teve resultados “prejudiciais aos provedores de conteúdo jornalístico”¹⁶⁴ e reduziu os incentivos para a inovação no segmento de notícias digitais.

E. A “teoria do ecossistema” não é embasada em evidências empíricas: o conteúdo de notícias não é apropriado pelo Google

252. A teoria do ecossistema do voto do Conselheiro Diogo Thomson – a alegação de que o Google internaliza valor por meio de acumulação de dados, treinamento de IA, reforço do ecossistema publicitário e aumento de reputação atribuível ao conteúdo jornalístico – é apresentada como base adicional para a

¹⁶³ Nota Técnica do DEE n.º 24/2023, pág. 77 (SEI 1325801)

¹⁶⁴ *Idem*. Anexo A.3.

constatação de exploração. O argumento parece alterar o foco da medida em que o Google retorna valor suficiente pela exibição de conteúdo de *publishers* em um "recorte isolado", mas se "a plataforma extrai valor econômico total superior ao que desenvolve".¹⁶⁵

253. O voto do Conselheiro Diogo Thomson não propõe como essa quantificação seria feita ou o que ela sequer significa. O voto também não quantifica a receita publicitária atribuível a *queries* de notícias. Ele não identifica o incremento na melhoria dos sistemas de IA do Google atribuível especificamente aos dados de treinamento jornalísticos, distinguindo-os do conjunto vastamente maior de conteúdo da web não jornalístico. Ele não mede o valor reputacional que o Google deriva da associação com conteúdo de notícias, nem demonstra que esse valor é material em relação ao valor total do negócio do Google. Ele não estabelece que os sinais de dados gerados por buscas relacionadas a notícias conferem uma vantagem competitiva mensurável nos mercados publicitários, muito menos que essa vantagem não seja compensada pelos serviços de descoberta, indexação e distribuição que o Google fornece aos *publishers* sem custo.

254. O Google apresentou aos autos seu *Relatório da União Europeia de 2025 sobre o Valor do Conteúdo de Notícias*¹⁶⁶, documentando um estudo controlado randomizado (*randomized controlled trial -RCT*) conduzido em oito países da União Europeia de 14 de novembro de 2024 a 31 de janeiro de 2025, no qual o conteúdo de publicações de imprensa foi removido para 1% dos usuários no Search, no Discover e no Google News – abrangendo 13.409 domínios e produzindo um declínio de 97% nas impressões para os domínios afetados (na fatia afetada de *queries*). Os resultados foram inequívocos: a receita de publicidade na Busca não mostrou mudança estatisticamente significativa apesar de um declínio de 0,77% nos usuários ativos diários (DAUs) do Search; o impacto na receita em todas as propriedades do Google combinadas – Search, Discover, AdSense para Search, Serviços Geográficos, Shopping, YouTube, Google Play, Gmail e publicidade de display de terceiros – foi igualmente indistinguível de zero tanto para usuários logados quanto para a população total de usuários, com intervalos de

¹⁶⁵ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, § 648 (SEI 1735590).

¹⁶⁶ (SEI 1654679).

confiança estreitos o suficiente para ter detectado efeitos tão pequenos quanto 0,50%. O voto do Conselheiro Diogo Thomson não faz sequer uma menção a esse estudo.

255. O silêncio do voto do Conselheiro Diogo Thomson sobre essa evidência não é uma omissão periférica: é a supressão da evidência com maior força probatória nos autos sobre a medida em que o Google captura valor econômico ao nível do ecossistema a partir de conteúdo jornalístico que não se reflete na compensação por tráfego direto que ele retorna aos *publishers*. Uma constatação de abuso exploratório baseada em efeitos que ignora o único experimento controlado testando sua alegação causal central não satisfaz o padrão probatório que a doutrina exige.

256. A consequência é uma constatação de abuso exploratório que repousa sobre uma teoria de dano cujas premissas factuais centrais – extração de valor líquido sem compensação adequada, vantagem material de dados a partir de conteúdo de notícias, receita ao nível do ecossistema causalmente atribuível a insumos jornalísticos – não são estabelecidas pelo registro probatório, mas são, em vez disso, derivadas de inferência estrutural. Esse é precisamente o movimento analítico que o direito concorrencial baseado em efeitos é projetado para evitar: a substituição da presunção estrutural pela demonstração causal.

257. Se o Google estivesse progressivamente extraíndo valor dos editores por meio da expansão de recursos de SERP que retêm a atenção do usuário, essa extração seria visível em uma tendência de declínio do tráfego de referência durante o período de expansão de recursos de SERP. Mas a tendência é de alta. A teoria do ecossistema prevê uma tendência de declínio; os dados mostram estabilidade. Este não é um registro probatório que embasa uma constatação de extração progressiva. Um produto de busca que degradasse sistematicamente a qualidade do conteúdo jornalístico que indexa, ou que levasse *publishers* a reduzir o investimento editorial ao negar-lhes tráfego de referência adequado, degradaria progressivamente o seu próprio insumo de qualidade primário, reduzindo a satisfação do usuário e acelerando a migração para mecanismos de resposta concorrentes.

258. A teoria do ecossistema exige a atribuição ao Google de uma preferência estratégica por um ambiente de informação estruturalmente degradado – que é precisamente o ambiente que reduziria a qualidade de seu produto de busca e a satisfação de seus usuários. Esse não é um relato crível dos incentivos do Google, e o enquadramento de ecossistema do voto do Conselheiro Diogo Thomson não sobrevive ao contato com a lógica comercial do negócio de busca.

VII. Acesso a Provas Confidenciais e Pleno Exercício da Ampla Defesa

259. A conversão do Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03 em um Processo Administrativo formal inicia a fase contraditória do processo de aplicação da lei concorrencial e, com isso, a plena ativação das garantias constitucionais do devido processo legal. Isso inclui o sistema contraditório e o direito à ampla defesa nos termos do artigo 5º, LV da Constituição Federal, bem como os direitos processuais estabelecidos nos artigos 69 e 70 da Lei nº 12.529/2011 e no Regimento Interno do Cade. Essas garantias não são meros títulos formais a serem reconhecidos em abstrato – são pré-condições substantivas para um processo administrativo legítimo, e seu exercício significativo exige que a parte representada tenha acesso aos materiais nos quais se baseiam as alegações contra ela.

260. Ao longo da fase de inquérito, um volume substancial de provas foi coletado sob restrições de confidencialidade, incluindo dados de tráfego de *publishers* submetidos em resposta a ofícios da SG/Cade, estudos de mercado de terceiros, manifestações da indústria, dados de monetização, análises de tráfego de referência e insumos empíricos nos quais o DEE e a SG se basearam para formular suas opiniões técnicas, e pelos quais os Conselheiros chegaram às suas conclusões. Esses materiais não são periféricos às alegações, mas a constituem. A teoria do dano elaborada no voto do Conselheiro Diogo Thomson baseia-se diretamente em dados de tráfego de *publishers* para estabelecer dependência¹⁶⁷, em manifestações do setor para caracterizar a relação comercial¹⁶⁸, em números de monetização para sustentar a teoria de extração do

¹⁶⁷ Voto do Conselheiro Diogo Thomson, §§ 617-620 (SEI 1735590).

¹⁶⁸ *Idem*, §§ 698-732.

ecossistema¹⁶⁹ e em estudos empíricos para quantificar o suposto dano ao tráfego dos *publishers*¹⁷⁰.

261. Na medida em que qualquer desses materiais permaneça sob restrições de confidencialidade que impeçam o acesso do Google ao seu conteúdo, o Google é colocado na posição insustentável de responder a conclusões derivadas de provas que não viu – o que é precisamente a condição que a fase contraditória de um processo administrativo foi projetada para corrigir.

262. O próprio voto do Conselheiro Diogo Thomson reconhece que uma investigação completa é necessária devido à "*necessidade de assegurar o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa por parte do Google e dos demais agentes econômicos potencialmente afetados*".¹⁷¹ O Voto também observa que a investigação suplementar conduzida pelo Conselheiro Diogo Thomson é suficientemente volumosa, complexa e factualmente ampla, de modo que o Google precisa da fase contraditória formal para se engajar adequadamente com ela. Essas garantias seriam vazias se fosse negado ao Google o acesso aos materiais confidenciais nos quais o voto do Conselheiro Diogo Thomson se fundamenta.

263. Uma parte representada exigida a se defender contra uma teoria de dano construída sobre dados de tráfego de *publishers* não vistos, estudos de monetização não submetidos ao contraditório e manifestações do setor cujo conteúdo só pode ser inferido a partir das conclusões do voto do Conselheiro Diogo Thomson, não está exercendo uma ampla defesa – está meramente respondendo a um resumo curado de um registro probatório ao qual teve o acesso negado. A salvaguarda processual que o Conselheiro Thomson identificou como justificativa para a conversão não é satisfeita pela capacidade da parte representada de fazer manifestações sobre os contornos gerais da teoria do dano. Ela só é satisfeita quando a parte representada pode identificar, contestar e refutar os insumos empíricos específicos nos quais as conclusões adversas se baseiam – o que requer acesso a esses insumos não tarjados, sujeitos a

¹⁶⁹ *Idem*, §§ 645-662.

¹⁷⁰ *Idem*, § 775.

¹⁷¹ *Idem*, § 587

proteções de confidencialidade adequadas que não impeçam o exercício da ampla defesa.

264. O mecanismo apropriado para equilibrar esses interesses não é a negação de acesso, mas sim o acesso estruturado sob proteções de confidencialidade apropriadas. Exigir que o Google responda a uma teoria de dano detalhada e baseada em fundamentos empíricos enquanto se nega o acesso aos insumos empíricos subjacentes – sob o argumento de que foram submetidos confidencialmente por terceiros – é um resultado inaceitável que tornaria o processo administrativo nulo. Os interesses comerciais de terceiros podem ser totalmente protegidos por meio de protocolos de acesso estruturado, em vez de restrições genéricas, especialmente porque sua cooperação com a investigação foi voluntária. As garantias do devido processo legal não são satisfeitas pela oportunidade de fazer argumentos jurídicos abstratos; elas são satisfeitas pela oportunidade de examinar as provas contra a parte representada, desafiar sua precisão e metodologia, e apresentar provas em contrário como resposta. O Conselheiro Diogo Thomson identificou o direito do Google à ampla defesa como uma das justificativas independentes para converter o inquérito em um processo administrativo. Esse direito deve agora receber conteúdo substantivo – e conteúdo substantivo requer acesso às provas nas quais se baseiam as conclusões adversas.

VIII. Conclusão

265. Em última análise, as evidências apuradas ao longo de mais de cinco anos de investigação apontam para uma conclusão fundamentalmente diferente daquela apresentada nos votos. As provas não revelam conduta excludente, dependência econômica, *lock-in*, exploração ou qualquer forma de dano concorrencial capaz de sustentar uma infração ao art. 36 da Lei nº 12.529/2011. Ao invés disso, a investigação demonstrou consistentemente que os publishers continuam a obter valor substancial dos serviços do Google por meio de aquisição de público, ampliação da capacidade de serem descobertos, visibilidade e tráfego de referência, enquanto retêm controle significativo sobre se e como seu conteúdo aparece nos produtos do Google. A SG, o DEE, estudos empíricos, manifestações de publishers, pesquisas de consumidores e dados e experimentos do Google apontam todos na mesma direção: os serviços do

Google geram benefícios significativos para usuários e publishers em conjunto. Pelas razões expostas nesta manifestação, o Google requer respeitosamente ao Cade que:

- a. Seja concedido tratamento confidencial às informações identificadas em cinza, com acesso restrito ao Google e ao Cade, nos termos dos Artigos 50 e 53 do Regimento Interno do Cade, por se tratar de informações comerciais confidenciais e segredos de negócio.
- b. Seja concedido acesso a todas as evidências e provas que, de alguma forma, tenham sido submetidas em confidencial ao longo do inquérito administrativo, nos termos do art. 5º, LV da Constituição Federal.
- c. Sejam admitidas todas as provas previstas em lei, incluindo provas documentais, laudos contábeis e periciais, análises econômicas e quaisquer outras provas consideradas necessárias para o esclarecimento integral dos fatos.
- d. Seja, no mérito, o presente Processo Administrativo arquivado, uma vez que as provas não estabelecem qualquer infração ao art. 36 da Lei nº 12.529/2011.


Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 3 de julho de 2026.


Leonor Cordovil
OAB/SP 233.058


Ricardo Motta
OAB/SP 290.059


Luiz Felipe Drummond
OAB/SP 463.115


Pedro Filéto Santana
OAB/SP 540.910