

NOTA TÉCNICA Nº 24/2023/DEE/CADE

Referência: Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03

Representante: Cade ex officio ("Cade")

Representada: Google Brasil Internet Ltda. ("Google")

Ementa: A pedido da Superintendência Geral do Cade, a presente nota analisa os dados enviados pela Representada para auxiliar a SG/Cade na avaliação dos indícios de infração à ordem econômica investigados no presente Inquérito Administrativo. A prática sob investigação consistiria em “raspar” conteúdo advindo de outros sites concorrentes, fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca e com isso criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo. Dessa forma, a Representada estaria abusando de seu poder econômico com a finalidade de alavancar o acesso a sites verticais do Google, como o Google News. Para atender à solicitação da SG/Cade, realiza-se análise mais ampla do caso, de modo a verificar como os elementos quantitativos trazidos ajudam a elucidar os tópicos sob investigação.

Versão: Acesso Público

SUMÁRIO

1	Escopo da Nota.....	5
2	Contextualização	6
2.1	Do caso Google Shopping - Scraping	7
3	Da Prática Sob Investigação	9
4	O Google News: conceitos e sinônimos	11
5	Mercados envolvidos.....	16
5.1	O ‘mercado de busca’	16
5.1.1	“Mercado de Busca” como “Mercado de Busca Universal”, onde atua o “Google Web Search”	17
5.1.2	“Mercado de Busca”, onde estaria o “Google Search”	18
5.2	O ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’	18
5.3	Conclusão sobre os mercados envolvidos.....	24
6	Possíveis Teorias do Dano e enquadramento legal.....	25
6.1	Conduta exploratória.....	25
6.2	Conduta exclusionária.....	27
6.3	Dos requisitos legais para a caracterização de infração à ordem econômica	29
6.4	Resumo das teorias do dano aventadas	30
7	Do potencial lesivo das condutas à concorrência	31
7.1	Da posição dominante do Google	32
7.1.1	Market share no Mercado de Busca	32
7.2	Da capacidade de fechamento de mercado	36
7.3	Dos incentivos ao fechamento de mercado	46
7.4	Conclusão sobre capacidade e incentivos a fechamento de mercado.....	52
8	Da materialidade da conduta	52

8.1 Google ‘raspa’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes?	52
8.1.1 Da possibilidade de inibição do rastreamento e indexação	53
8.1.2 Conclusão sobre a ‘raspagem’ de conteúdo advindo de outros concorrentes.....	59
8.2 Faz o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca?.....	59
8.2.1 Da possibilidade de inibição da exibição de snippets	60
8.2.2 Conclusão sobre a exibição de conteúdo relevante em sua página de busca.....	64
8.3 O uso de snippets faz com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias?	65
8.3.1 Conclusão sobre o uso de snippet fazer com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias	68
8.4 Análise de dados das Busca Temática de Notícias do Google.....	68
8.4.1 Completude e agregação dos dados.....	69
8.4.2 Análise dos dados	71
8.5 Conclusão sobre a materialidade da conduta	77
9 Da existência de eficiências compensatórias	78
9.1 Quanto tráfego o Google gera para as mídias de jornais?.....	78
9.2 A apresentação de snippets traz benefícios aos consumidores de notícias?.....	80
10 Análise das Teorias do Dano	82
10.1 Preço abusivo.....	82
10.2 Recusa de venda dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais ..	83
10.3 Venda casada	83
10.4 Considerações Finais	83
11 Conclusão	85
ANEXO	88
A. Investigações em outras jurisdições	88
A.1 Alemanha.....	88
A.2 França	88
A.3 Espanha	89
A.4 Austrália	89
A.5 Europa.....	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Captura de tela de busca no Google Product Search.....	8
Figura 2 - Subdomínio www.news.google.com.br	11
Figura 3 - Imagem do aplicativo (App) do Google News	12
Figura 4 - Aba de Notícias do Google Busca	13
Figura 5 - Busca Universal (Google Web Search)	14
Figura 6 - Busca Universal (Google Web Search)	15
Figura 7 - Quadro “Principais Notícias” no Google Busca	15
Figura 8 - Alcance semanal online e off-line (Brasil, 2023 – em % de uso por semana)	19
Figura 9 - Fontes de Notícias de 2013-23 (Brasil, 2023).....	20
Figura 10 - Top 'Social Media' e 'Messaging' (Brasil, 2022 e 2023)	20
Figura 11 - Possíveis caminhos do consumidor em busca de notícias.....	22
Figura 12 - Esquema dos múltiplos lados de plataformas	23
Figura 13 - Mercado upstream como Busca Universal.....	30
Figura 14 - Mercado upstream como Busca (como um todo)	31
Figura 15 - Fontes de tráfego e entrada para Estadão (ago/2019)	39
Figura 16 - Visualização do Google News Search	39
Figura 17 - Percentual de tráfego de www.estadao.com.br por origem.....	40
Figura 18 – Percentual de tráfego de www.globo.com por origem	41
Figura 19 - Percentual de tráfego de www.uol.com.br por origem	41
Figura 20 - Percentual de tráfego de www.terra.com.br por origem	41
Figura 21 - Percentual de tráfego de www.metropoles.com por origem	41
Figura 22 - Percentual de tráfego de www.r7.com por origem	41
Figura 23 - Percentual de tráfego de www.correiobraziliense.com.br por origem	41
Figura 24 - Percentual de tráfego de www.poder360.com.br por origem	41
Figura 25 – Proporção que diz que cada um é sua principal maneira de obter notícias online (2018 – 2023) – Todos os mercados	45
Figura 26 - Meta Tags seguidas pelos rastreadores do Google	58
Figura 27 - Explicação sobre como inibir a exibição de resultados no Google Notícias, sem sair do Google Busca	58
Figura 28 - Primeira pesquisa pelo assunto “salário mínimo”	61
Figura 29 - Segunda pesquisa realizada pelo assunto “salário mínimo”	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de Market share em Search Engine Brazil e Média percentual dos últimos 12 meses dos dados do Google no Eixo Secundário	32
Gráfico 2 - Percentual de Market Share em "Search" estimado com base em minutos de 2019 a 2022	33
Gráfico 3 - Percentual de Market Share em "Search/Navigation" estimado com base em páginas vistas de 2019 – 2022	33
Gráfico 4 - Percentual Market share em Search Engine Brasil - apenas Desktop (em % - dados do Google no Eixo Secundário) – (11/2011 – 02/23).....	33
Gráfico 5 - Quantidade mensal total de cliques orgânicos para os domínios selecionados provenientes do Google Busca: advindos do ‘Google Search Toolbelt de Notícias (esquerda) e do ‘Google Search não Toolbelt de Notícias’ (direita) - (fev/2022 - jan/2023)	71
Gráfico 6 - Receita dos cliques pagos originados do Google Search para os domínios selecionados (R\$ constantes de dez/2022 - 02/2022 -01/2023)	72
Gráfico 7 - Distribuição da Quantidade de Cliques orgânicos ‘Search não Toolbelt de Notícias’ (esquerda) e ‘Search Toolbelt’ (direita) (02/2022 -01/2023)	72
Gráfico 8 - Participação percentual de cada site no tráfego orgânico gerado pelo Google para os domínios selecionados – ‘Search não Toolbelt de Notícias’ (esquerdo) e ‘Toolbelt de Notícias’ (direito)	73
Gráfico 9 - Participação percentual de cada site no tráfego orgânico gerado pelo ‘Google Search não Toolbelt’ para os domínios selecionados (fev/2022 a jan/2023)	73
Gráfico 10 - Participação percentual de cada site no tráfego pago gerado pelo Google para os domínios selecionados – ‘Search não Toolbelt de Notícias’	73
Gráfico 11 - Quantidade de clicks orgânicos originados do Google para os sites de notícias selecionados, provenientes do (A) Google Search, (B) news.google.com e (C) App Google News	74
Gráfico 12 - Quantidades de cliques orgânicos provenientes do Google Search para mídias selecionadas	75
Gráfico 13 -Quantidade de cliques orgânicos originados do Google Search para as mídias de notícias selecionadas.....	75
Gráfico 14 - Cliques orgânicos por Impressão no Google Search não Toolbelt por domínio (dados em %) 02/2022 a 01/2023	77

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dicionário de sinônimos.....	13
Quadro 2 - Participação de mercado do Google no Mercado de busca no Brasil.....	32
Quadro 3 - Participação da Busca Universal e Temática para Google, Bing e Yahoo	35
Quadro 4 - Soma percentual de mídias provenientes da Comscore de Origem de tráfego	41
Quadro 5 - Descrição dos critérios de exibição dos snippets.....	60
Quadro 6 - Domínios que não possuíam séries não estão completas.....	70
Quadro 7 - Percentual de Buscas realizadas na Google Web Search - (%)	75
Quadro 8 Percentual de Buscas realizadas Notícias do Google Search.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -Porcentagem de acessos advindos do Google Search ou do Google Notícias.....	37
Tabela 2 -Crescimento no número de cliques desses sites e na difusão no país	74
Tabela 3 - Formas de acesso à Aba de Notícias do Google Busca (percentual de cliques por forma de acesso para cada assunto de pesquisa)	77

1 Escopo da Nota

Encontra-se em análise na Superintendência Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“SG/Cade”) o Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03, que apura suposta prática de infração à ordem econômica pelo Google do Brasil Internet Ltda (“Google”).

Por meio do Despacho SG 298/2023 (SEI nº 1197481), a SG/Cade solicitou a este Departamento de Estudos Econômicos (“DEE/Cade”) o processamento e análise dos dados apresentados pelo Google na Manifestação SEI 197459 - sobretudo em seu anexo SEI 1197460 - encaminhados em resposta ao Ofício 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 1180807), de modo a auxiliar a SG/Cade na avaliação dos indícios de infração à ordem econômica investigados no referido Inquérito Administrativo. A presente nota tem como fim atender a esta solicitação.

Para isso, primeiramente, apresenta-se breve contextualização do caso e detalha-se a prática sob investigação. Em seguida, dedica-se à harmonização dos conceitos a serem utilizados na nota. Passa-se, então, à análise dos mercados envolvidos, das teorias do dano e do potencial lesivo da conduta. Ademais, avalia-se a materialidade da conduta e a existência de eficiências compensatórias. Defrontam-se, então, os elementos obtidos com as teorias de dano aventadas. Por fim, apresentam-se as conclusões.

2 Contextualização

O Inquérito Administrativo em questão foi instaurado pela SG/Cade em 9 de julho de 2019, tendo em vista a decisão exarada pelo Tribunal do Cade em relação ao Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03 (caso informalmente conhecido como “Google Shopping – Scraping”) na 1ª Sessão Extraordinária de Julgamento (SEI 0633300), realizada em 19 de junho de 2019, verbis:

Na presente sessão a Conselheira Paula Azevedo apresentou voto vista pelo arquivamento do processo, com determinação à Superintendência-Geral para instauração de Inquérito Administrativo visando averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias. A Conselheira Polyanna Ferreira Silva Vilanova incorporou ao seu voto a parte final do dispositivo do voto da Conselheira Paula Azevedo. Os Conselheiros João Paulo de Resende, Paulo Burnier da Silveira e Mauricio Oscar Bandeira Maia, e o Presidente do Cade acompanharam o voto da Relatora pelo arquivamento do processo.

Decisão: O Plenário, por unanimidade, arquivou o processo e determinou à Superintendência-Geral a abertura de Inquérito Administrativo, **nos termos do voto da Conselheira Relatora.** (SEI 0633300, grifo nosso)

Na decisão, o plenário determinou à SG/Cade que instaurasse Inquérito Administrativo, nos termos do voto¹ da Conselheira Relatora, Polyanna Vilanova Azevedo, o qual incorporava a sugestão da Conselheira Paula. Tal voto solicitava que a SG/Cade averiguasse as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no **mercado de busca**, bem como no **mercado verticalmente relacionado de notícias**:

Mantendo uma linha de entendimento apresentado ao longo do último ano em que este Tribunal determinou a abertura de alguns Inquéritos Administrativos, incorporo ao dispositivo do meu voto (SEI 0527547) a sugestão apresentada pela Conselheira Paula Azevedo, para que **se realize o envio da resposta ao ofício nº 6069/2018 (SEI 0573870 e 0573856) para a SG para instauração de Inquérito Administrativo para averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias.** (SEI 0632267, grifo nosso)

No Despacho Decisório 4/2019/SG/Cade (SEI 0635540), de 09 de julho de 2019, que instaurou o Inquérito Administrativo, a SG/Cade esclareceu que a prática a ser investigada estaria relacionada ao “scraping”, conforme descrito:

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

¹ SEI 0632267

Explicou também que o Cade tomou conhecimento de tais condutas por meio da resposta a ofícios enviados durante o caso “Google Shopping – scraping²”:

O conhecimento acerca da ocorrência dessas condutas, especialmente em relação ao mercado de notícias, chegou ao Cade por meio das respostas ao ofício nº 6069/2018 (SEI 0573870 e 0573856), ocasião em que a oficiada - neste caso o Grupo Globo - afirmou que:

Quanto ao período de 2011 e 2012, sabemos que os conteúdos do G1 apareciam nos resultados das buscas, mas não conseguimos apontar, a esta altura, como funcionava a plataforma de notícias do Google na época, nem qual conteúdo era exibido. Quanto ao período posterior, a resposta é sim - a plataforma disponibilizava links, chamadas e fotos dos conteúdos do G1. Contudo, não conseguimos afirmar com precisão desde quando esse conteúdo é exibido. (SEI 0635540³)

Em linha, portanto, com a decisão exarada pelo Tribunal, o Inquérito Administrativo objetiva “averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias.”, o qual se daria por meio da “suposta ‘raspagem’ de conteúdo advindo de outros sites concorrentes, por parte do Google, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca, criando um atrativo para que os consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo”.

2.1 Do caso Google Shopping - Scraping

Antes de prosseguir, cabe retomar o caso Google Shopping – Scraping. Nesse processo, a Representante alegou que o Google estaria realizando a prática de “scraping” (“raspagem”), compreendida como a apropriação de conteúdo do site Buscapé (website de titularidade da Representante) em benefício ao “Google Shopping”. Assim, as supostas condutas teriam sido praticadas no mercado de sites de buscas online, e teriam o condão de, segundo a Representante, alavancar a posição dominante do Google no mercado de busca genérica para o seu serviço de comparação de preços.

De modo a evidenciar a conduta, a Representada apresentou uma Ata Notarial, demonstrando a existência de avaliações do Buscapé/Bondfaro na versão estadunidense do Google Shopping (Google Product Search). Para a E-Commerce, tratar-se-ia de prática oportunista e capaz de gerar efeitos anticompetitivos, especialmente considerando a alegação de que os websites no mercado de comparação de preços seriam dependentes do Google Busca.

A Ata Notarial explicava que no dia 21 de novembro de 2011 havia sido feita busca no site ‘google.com’ pelo termo ‘câmera digital magazine Luiza’. Uma página teria sido aberta onde, entre outras informações havia um item que a Ata denominou “Oferta no Magazine Luiza”. Ao clicar nesse item, a página constante na Figura abaixo havia sido exibida, na qual constavam reviews advindos do Buscapé. Ao clicar em “Read full

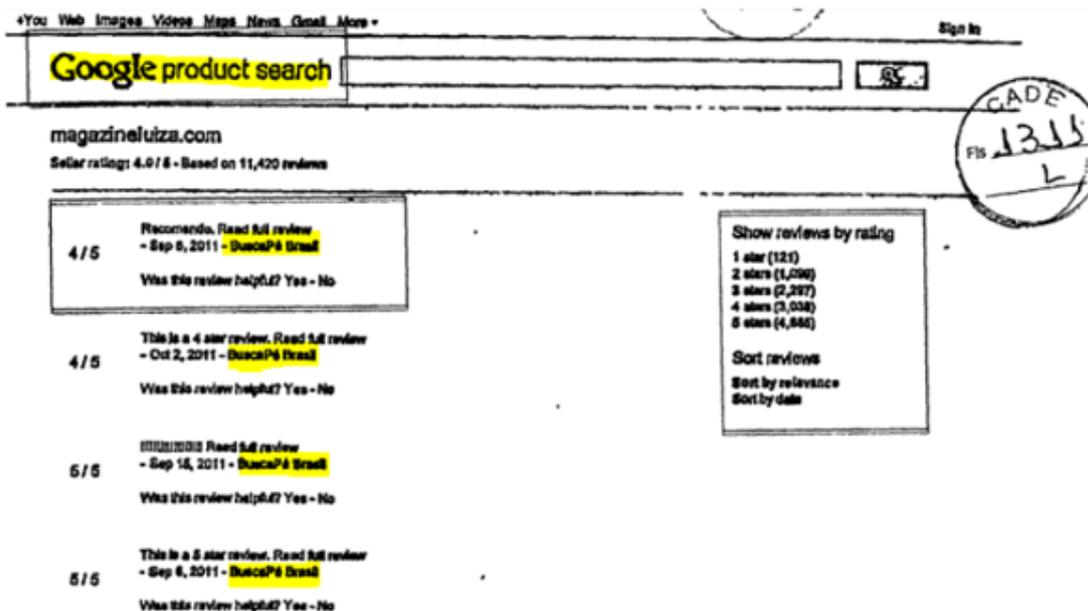
² P.A. nº 08700.009082/2013-03

³ Resposta às perguntas: “1. A sua empresa identifica que o Google, no período de 2011 a 2012, tenha se utilizado de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) do site da empresa na plataforma de notícias do Google?; 2. A sua empresa identifica que o Google, no período de 2013 até atualmente, utilizou ou utiliza conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) do site da empresa em sua plataforma de notícias do Google?”

review” no primeiro item dessa página, o Google remetia à página <http://parceiro.buscape.com.br/empresa/avaliacao-sobre-magazine-luiza-79.html>. (SEI 0001436, pag. 236).

Tal página era do próprio Google, de forma que o conteúdo do Buscapé, apesar de referenciado como fonte, não parecia gerar cliques para o site do Buscapé. Desse modo, no caso anterior não parecia haver direcionamento de tráfego do Google ao site do Buscapé. Já no presente caso, quando se clica num link de notícias no Google, o usuário é direcionado ao site originador do conteúdo.

Figura 1 - Captura de tela de busca no Google Product Search



Fonte: Excerto exemplificativo da Figura 8 do voto da Conselheira Relatora (SEI 0527547)

O caso foi arquivado em grande medida por ter se tratado de episódio isolado e não de uma prática sistemática, conforme voto da Conselheira Relatora:

Ou seja, além da irracionalidade, não constam dos autos provas suficientes de que a Representada estaria praticando scraping sistematicamente no território brasileiro. Pelo contrário, o conjunto probatório se resume à constatação de que houve um número limitado de reviews do Buscapé (site da Representante) publicados no site estadunidense do Google Shopping após uma busca em língua portuguesa. Assim, entendo que não ficou comprovada nos autos a existência de prática anticompetitiva de scraping por parte do Google. (Voto da Conselheira Relatora, SEI 0527547, par. 114 e 115)

E reforçado pelo voto vista:

não há provas da materialidade da prática de exibição de conteúdo alheio – notadamente avaliações - denunciada pela E-Commerce tenha de fato se concretizado pelo Google entre 2011 até 2016. Da mesma forma, não se teve, ao longo da investigação, nenhuma reclamação por parte de outras empresas do mercado acerca da exibição de avaliações não autorizadas. Tais fatos, ao meu ver, reforçam a conclusão pela ausência de indícios da prática ora investigada, motivo pelo qual entendo que o presente processo deve ser arquivado com relação à Representada. (Voto-vista da Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira, SEI 0632620, par. 140 e 141)

Por sua vez, em seu voto, destacou a Conselheira Relatora Polyanna Vilanova Azevedo, que “a eventual coleta e divulgação sistematizada de conteúdo relevante concorrencialmente (como é o caso dos reviews) de concorrentes por parte de agente econômico com grande participação de mercado em mercado verticalmente relacionado pode, sim, ser investigada e avaliada pela autoridade antitruste.”

Cabe notar que, à época⁴, o Google também apresentou ao Cade “Declaração de Intenção” de não exibir conteúdo rastreado (crawled) no Google Shopping no domínio google.com.br por um período de ao menos cinco anos.

De forma consistente com o atual design do Google Shopping, o Google declara sua intenção de não exibir conteúdo rastreado (crawled) dentro do Google Shopping no domínio google.com.br, por um período de ao menos cinco anos, a partir da data desta petição.

Caso o Google decida exibir conteúdo rastreado (crawled) no Google Shopping durante o mencionado período de cinco anos, o Google fornecerá aos proprietários do domínio a opção de auto-exclusão (opt-out da exibição de seu conteúdo no Google Shopping, pelo tempo restante do período de cinco anos, a partir da data desta petição. Caso o Google venha a oferecer a opção de opt-out ela será disponibilizada no Brasil em termos semelhantes à opção de opt-out que o Google atualmente disponibiliza na página de Ajuda do Search Console <https://support.google.com/webmaster/answer/3035947?hl=pt>.

As intenções acima mencionadas não devem ser interpretadas como no sentido de impedir ou restringir a habilidade do Google de (i) exibir conteúdo que tenha obtido ou derivado de forma independente, mesmo que seja o mesmo ou se sobreponha ao conteúdo do domínio que solicitou o opt-out ou de (ii) pesquisar, organizar, indexar e exibir informações da Internet, ou inovar em busca, de qualquer outra forma. (SEI 0466484)

3 Da Prática Sob Investigação

O Despacho de instauração do Inquérito Administrativo delineou que a prática sob investigação seria, portanto, uma “suposta ‘raspagem’ de conteúdo advindo de outros sites concorrentes, por parte do Google, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca, criando um atrativo para que os consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo”.

Dessa forma, verifica-se que a conduta sob análise compreende três diferentes ações que supostamente ocorrem concomitantemente, a saber:

1. ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes
2. fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca
3. criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

Para melhor entendimento do termo ‘raspagem’ de conteúdo, ou ‘scraping’, cabe retomar explanação contida no processo original Google Shopping – Scraping sobre o funcionamento da ‘busca’. Na ocasião, a SG/Cade havia especificado que a busca orgânica passa pelos passos de ‘crawling’, ‘indexação’ e ‘ranqueamento’, abaixo descritos:

⁴ A declaração data de dia 16 de abril de 2018.

Crawling – Os sites de busca usam rastreadores (crawlers) de páginas de internet, também chamados de spiders, ou web robots. Tais rastreadores são utilizados para automatizar a pesquisa, captura e extração de dados.

Indexação – A seguir, os mecanismos de buscas processam as páginas que foram coletadas pelos rastreadores, criando um índice, uma espécie de lista de todas as palavras das páginas encontradas na internet. Tal índice é dividido em seções gerenciáveis e armazenado em servidores de rede.

Ranqueamento – No momento em que o internauta digita uma consulta na caixa de pesquisa do buscador, a consulta é enviada aos processadores do buscador e comparada com todos os documentos armazenados no referido índice, para identificar as correspondências mais relevantes. Em seguida, a partir de um algoritmo, o sistema do buscador prepara uma lista de sites para apresentar ao internauta, com base em sua relevância em relação à pesquisa realizada. (SEI 0475654, par. 42)

O termo scraping está particularmente relacionado às duas primeiras etapas, o dito crawling e a indexação. De forma mais detalhada, conforme consta na Central da Pesquisa Google, o processo de crawling (rastreamento) consiste no seguinte:

A primeira etapa é descobrir quais páginas existem na Web. Não há um registro central de todas elas. Por isso, o Google precisa buscar páginas novas e atualizadas constantemente para adicionar à própria lista de páginas conhecidas. Esse processo é chamado de "descoberta de URL". (...)

Depois que o Google descobre o URL de uma página, ele pode visitar (ou "rastrear") a página para verificar o conteúdo dela. Nós usamos um grande conjunto de computadores para rastrear bilhões de páginas na Web. O programa que faz a busca é chamado de Googlebot (também conhecido como rastreador, robô, bot ou indexador). O Googlebot usa um processo de algoritmos para determinar quais sites rastrear, com que frequência e quantas páginas precisam ser buscadas em cada site.⁵

Portanto, a primeira parte da conduta consistiria em o Google (i) rastrear (crawl) sites concorrentes e indexá-los.

A segunda parte da conduta, ou seja, (ii) mostrar, na sua página de busca, conteúdo relevante rastreado, relaciona-se ao chamado ‘snippet’. De acordo com a “Central da Pesquisa Google”:

Um snippet é a seção de descrição ou resumo de um resultado na Pesquisa Google e em outras propriedades, como o Google Notícias. O Google usa diversas origens para determinar automaticamente o snippet adequado, incluindo as informações descritivas na tag de metadescrição de cada página. Também podemos usar informações encontradas na página ou criar pesquisas aprimoradas com base na marcação e no conteúdo da página.⁶

A Representada estaria, então, mostrando, em sua página de busca, snippets criados a partir de conteúdo rastreado de sites concorrentes.

Por sua vez, a terceira parte da suposta prática consiste em (iii) ao exibir tal conteúdo, fazer com que consumidores não mais precisassem entrar no site concorrente para acessá-lo. Evidentemente, quando o Google exibe um snippet, não há necessidade de o consumidor acessar o site referente ao snippet para ler o snippet, uma vez que este já estará disponível na página do Google. Entende-se ‘tal conteúdo’, portanto, de forma mais ampla, ou seja, o conteúdo mais detalhado a que se refere tal snippet. Por exemplo,

⁵ <https://developers.google.com/search/docs/fundamentals/how-search-works?hl=pt-br>, acesso em 28 de março de 2023.

⁶ [Como criar metadescrições | Central da Pesquisa Google | Documentação | Google for Developers](#), acesso em 31 de maio de 2023.

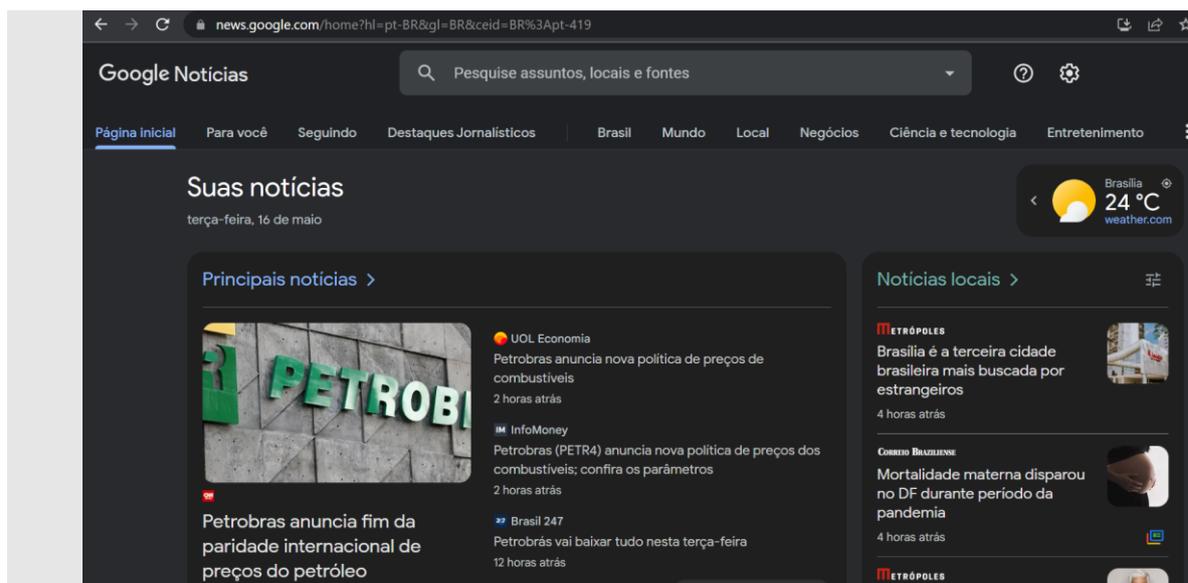
se na página de Busca, o Google exibiu como snippet “A guerra acabou”, o consumidor logicamente não precisaria acessar o site a que se refere tal snippet para ter acesso ao snippet exibido, ou seja, para ler a frase “A guerra acabou”. Contudo, entende-se ‘o conteúdo’ de forma mais ampla, ou seja, o conteúdo referente ao snippet de que “A guerra acabou”, o qual explicaria de forma mais detalhada tal notícia.

4 O Google News: conceitos e sinônimos

Ainda de acordo com o Despacho de Instauração do IA, a conduta sob investigação poderia supostamente configurar um ilícito concorrencial pois, ao adotá-la, “o Google estaria **abusando de seu poder econômico** com a **finalidade de alavancar o acesso a sites vertentes**⁷ do Google, como o Google Shopping, o Google News, entre outros”. Antes de prosseguir, cabe discorrer sobre o termo Google News e a que produtos especificamente ele se refere já que, como se verá, nem sempre isso é claro.

Em suas diferentes manifestações, o Google esclarece que o termo ‘Google News’ alude ao endereço www.news.google.com.br (Figura 2) e ao aplicativo do Google News (Figura 3), ou seja, o termo ‘Google News’ abarcaria esses dois ‘produtos’.

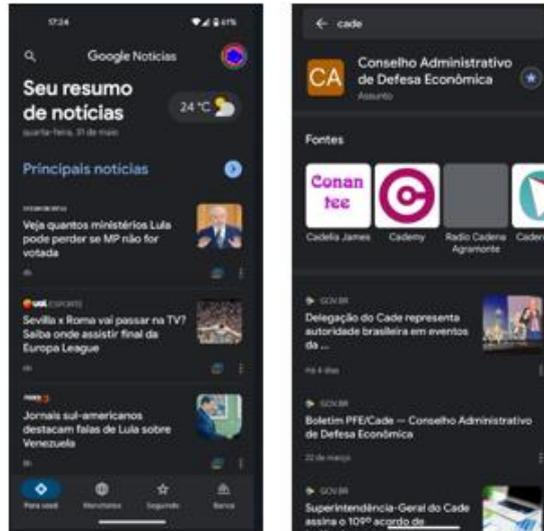
Figura 2 - Subdomínio www.news.google.com.br



Fonte: www.news.google.com.br, acesso em 16 de maio de 2023.

⁷ Entenda-se ‘vertentes’ como ‘verticais’. Conforme contexto, é possível concluir que se trata de erro material. Grifos próprios.

Figura 3 - Imagem do aplicativo (App) do Google News



Fonte: Capturas de tela de celular. Acesso em 31 de maio de 2023 e 04 de abril de 2023, respectivamente

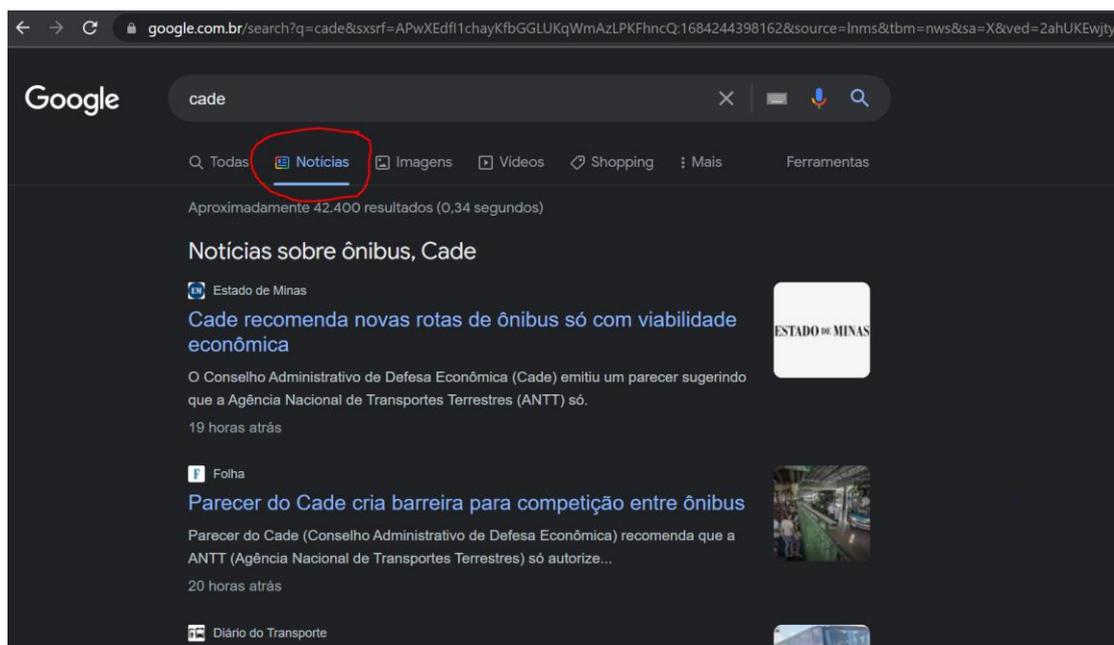
Note-se que, na nomenclatura adotada pela Representada, o Google News (Google Notícias) se refere a produtos distintos e separados do buscador tradicional do Google, o Google Search (Google Busca), e de suas diferentes abas (menus), conforme destaca:

Usuários também podem buscar notícias usando o Google Notícias (news.google.com), que exibe conteúdo obtido diretamente dos sites de notícias e por rastreamento da internet. O Google Notícias 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. (SEI 0653851, par. 22)

Essa diferenciação é condizente com o conteúdo presente no site Publisher Center Help da Representada, que especifica o que seria o Google News e o News on Search. Em relação ao News on Search, o site menciona o News tab of Search (aba de notícias na Busca – Figura 4). Este último poderia ser visto como uma espécie de filtro dos resultados da Busca Orgânica para conteúdos relacionados a notícias. “Quando você procura por notícias no google, a Aba de Notícias filtra os resultados da busca para exibir artigos de notícias relevantes”⁸.

⁸ [What's News on Search - Publisher Center Help \(google.com\)](https://www.google.com/publisher-center/help/what-is-news-on-search), acesso em 29 de março de 2023. Tradução livre de: “When you search for News on Google, the News tab filters search results to show relevant News articles”

Figura 4 - Aba de Notícias do Google Busca



Fonte: www.google.com.br. Marcação em vermelho nossa. Acesso em 16 de maio de 2023.

Nota-se que a terminologia adotada pode trazer imprecisões à comunicação e exige cautela na interpretação das diferentes peças do processo. Por um lado, a Representada tem utilizado a terminologia Google News (ou Google Notícias) para se referir ao subdomínio www.news.google.com.br e ao App do Google News. Em relação à aba de notícias da Busca, a terminologia utilizada é toolbelt de notícias, News on Search e News Mode. Contudo, a aba de notícias da busca tem como denominação o próprio termo ‘notícias’ (Figura 4), fazendo com que seja intuitivo pensar nela também como Google Notícias (ou Google News). Um leigo provavelmente não diferenciaria a ‘Aba de notícias’ presente na Busca do Google do ‘Google Notícias’ em si. Também não é claro se o entendimento da SG/Cade ao mencionar Google News quando da instauração do IA foi o mesmo do Google, ou caso se referiu, por exemplo, à Aba de Notícias. Tendo em vista que a investigação foi aberta em seguimento ao caso Google Shopping - Scraping, que se referia às partes de Shopping constantes na Busca, é possível que a alusão fosse mesmo à aba de Notícias presente na Busca ou às caixas de Notícias também lá exibidas em buscas potencialmente relacionadas a notícias.

De forma conservadora, avalia-se o processo considerando-se essas diferentes possibilidades. Contudo, de modo a reduzir o risco de interpretações errôneas e para uniformização da nomenclatura, o Quadro 1 a seguir traz um dicionário de sinônimos de alguns dos termos a serem utilizados⁹:

Quadro 1 - Dicionário de sinônimos

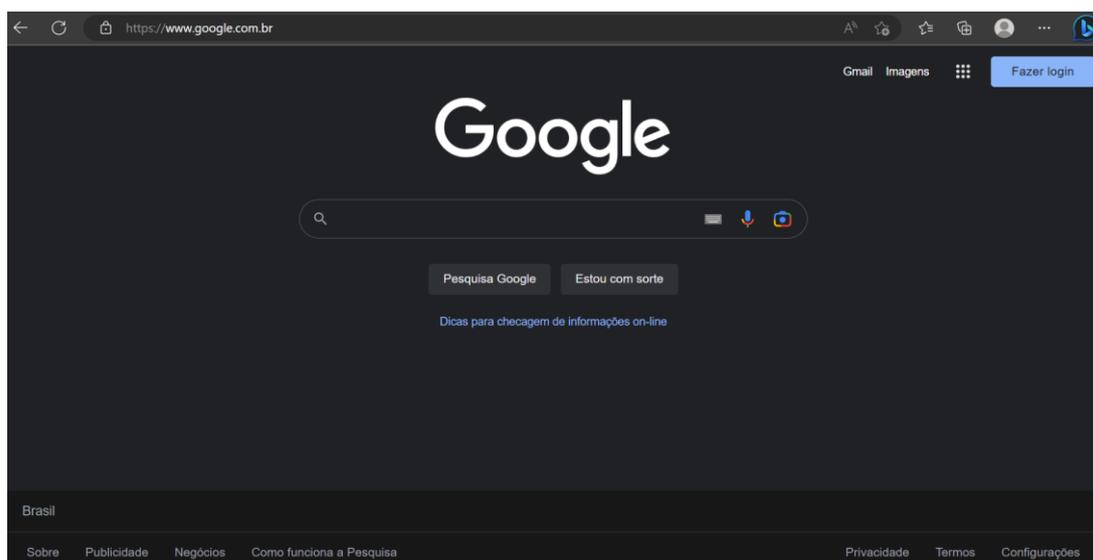
Termo	Descrição	Sinônimos	Imagem
-------	-----------	-----------	--------

⁹ Mais informações sobre a evolução histórica do Google News na resposta ao ofício 1180807 e SEI 0653851, par. 12 em diante

news.google.com.br	Página sobre notícias do Google independente do Google Search	Subdomínio de Notícias do Google	Figura 2
App do Google News	Aplicativo de notícias do Google independente do Google Search		Figura 3
Google News (Google Notícias)	www.news.google.com.br e App do Google News	Google Notícias	Figuras 2 e 3
Google News Search (Aba de Notícias)	Aba da Busca do Google denominada “Notícias”. Acessível, por exemplo, ao clicar na Aba “notícias”, presente na página de Busca do Google	Aba de Notícias da Busca, Toolbelt de Notícias, News tab of Search, ‘News Mode’	Figura 4
Principais Notícias	Quadro de notícias que aparece na página do Google Web Search	Top Stories, News OneBox	Figura 7
Google Web Search (Aba Todos)	Página inicial da Busca do Google e Aba “Todos” da Busca do Google. Esta nomenclatura será utilizada de forma a diferenciar a parte genérica do Google Busca, das abas temáticas de Notícias, Imagens, Maps etc.	Busca Universal, Busca Genérica, Busca Geral	Figuras 5 e 6
Google Search (Google Busca)	Busca do Google, englobando Google Web Search, Google News Search, Google Images Search etc	Busca (como um todo)	

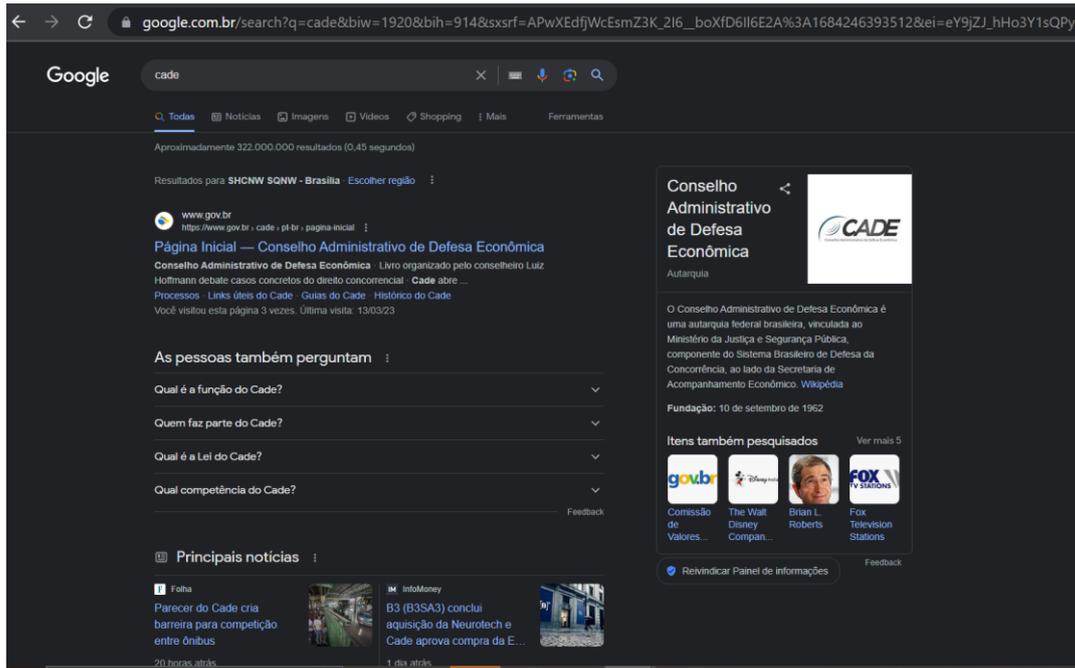
Fonte: Elaboração própria

Figura 5 - Busca Universal (Google Web Search)



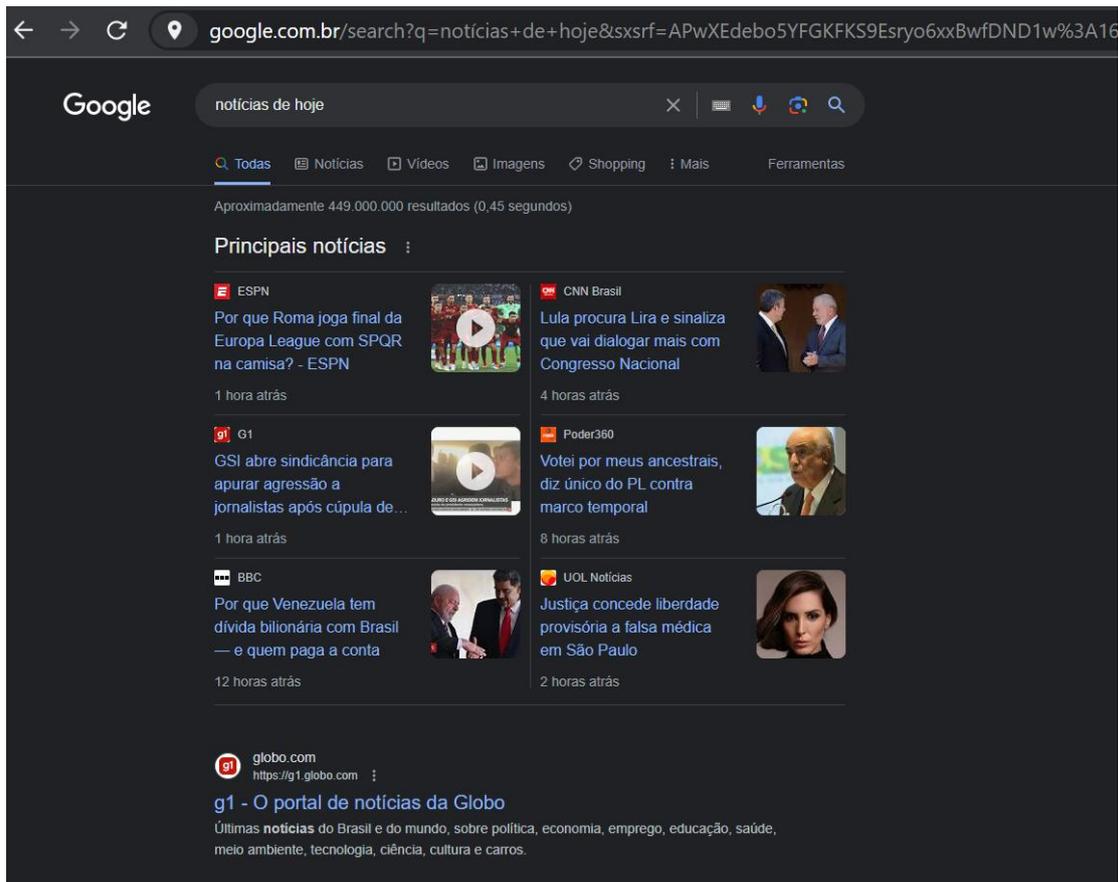
Fonte: www.google.com.br. Acesso em 04 de abril de 2023.

Figura 6 - Busca Universal (Google Web Search)



Fonte: www.google.com.br. Acesso em 16 de maio de 2023.

Figura 7 - Quadro “Principais Notícias” no Google Busca



Fonte: Página www.google.com.br. Acesso em 31 de maio de 2023.

Retomando-se o Despacho de Instauração do IA, a conduta sob investigação poderia supostamente configurar um ilícito concorrencial pois, ao adotá-la, “o Google estaria **abusando de seu poder econômico** com a **finalidade de alavancar o acesso a sites vertentes**¹⁰ do Google, como o Google Shopping, o Google News, entre outros”. Além disso, o Despacho mostra que a SG foi instada a abrir o IA para “averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias.”

Note-se, portanto, que o Despacho subentende a consideração de dois mercados verticalmente relacionados: o **mercado de busca** e o **mercado verticalmente relacionado de notícias**, onde atuaria o Google News. Passa-se, então, à análise dos mercados envolvidos na suposta conduta para então se delinear a teoria do dano.

5 Mercados envolvidos

5.1 O ‘mercado de busca’

O **mercado de busca** mencionado no Despacho de abertura do Inquérito parece se referir à **‘busca universal’**, conforme considerado também pela Conselheira relatora do caso que originou o presente IA, em que ampla discussão sobre os mercados envolvidos já foi travada. Em seu voto, a Conselheira reconheceu a existência de certa substituição entre a busca genérica (universal) e temática, mas motivou sua decisão de delimitar mercados relevantes distintos de busca universal e temática para o caso em questão, conforme transcrição:

(...) para a análise do presente caso, concordo com a conclusão da SG/CADE e defino que, em relação à dimensão produto, os sites de busca universal compõem mercado relevante distinto de sites de busca temática, sendo que ambos podem estar verticalmente relacionados – como é o caso da Representada, que possui o Google como buscador universal e o Google Shopping como serviço de busca temática para comparação de preços. (SEI 0527547, par. 56)

Nesse sentido, a Conselheira cita que:

a instrução da SG/CADE demonstrou que, ainda que exista um certo grau de substituição entre ferramentas de busca genérica e ferramentas de busca temática, é possível discutir se, efetivamente, os dois tipos de ferramenta de busca compõem o mesmo mercado relevante. A SG/CADE esclarece da seguinte forma:

(...) ao passo em que se pode alegar que um usuário buscando, por exemplo, um bom restaurante em determinado bairro, pode entender que o Google e uma ferramenta de busca local são substitutos, o mesmo não ocorre quando um usuário faz uma busca genérica, por exemplo, sobre a biografia de determinado escritor, uma vez que esse tipo de informação não será encontrada na busca local, mas apenas no site de busca genérica, como o Google, ou seja, não se trata de uma substitutibilidade recíproca. (...) mesmo se considerarmos o caso de um usuário buscando, por exemplo, informações de viagem no Google Busca ou em um site de busca temática de viagens,

¹⁰ Entenda-se ‘vertentes’ como ‘verticais’. Conforme contexto, é possível concluir que se trata de erro material. Grifos próprios.

é de se considerar que o site de busca temática é especializado no tema, e poderia, ao menos em tese, trazer ferramentas específicas para determinados temas, como por exemplo o Google Flights.

Apesar dessa diferenciação e de existir casos que claramente separam os dois tipos de busca em mercados relevantes distintos, concordo com o posicionamento da SG/CADE de que a discussão não mudaria de forma substancial a análise dos eventuais efeitos anticompetitivos do presente caso. Isso porque:

[...] na análise de condutas anticompetitivas, é mais importante verificar em que âmbito ocorreram os efeitos da potencial conduta, e se estes são ou não concorrencialmente deletérios: a decisão de agregar ou não o segmento de busca em geral com segmentos verticalmente relacionados, como técnica de análise concorrencial, não muda o fato de que agentes atuantes especificamente como sites de busca temática podem estar sendo prejudicados pelo Google, com potenciais efeitos sobre os consumidores desses serviços. Constatar isso é mais importante para a análise de uma eventual conduta do que milimetrar as fronteiras do mercado relevante. Se fosse constatado que a suposta conduta do Google teria o potencial de gerar reflexos anticompetitivos aos usuários dos serviços, em um segmento específico ou em um agrupamento de segmentos, isso seria o suficiente para a análise antitruste. De modo simples: mesmo a eventual aceitação do argumento do Google de que todos esses segmentos constituiriam um mercado relevante único não afastaria, de pronto, preocupações concorrenciais relacionadas à sua forma de atuação diante dos usuários de sites verticalmente relacionados. (SEI 0527547, par. 54 e 55)

Como discutido na seção sobre conceitos e sinônimos, a Busca Universal está associada às figuras 5 e 6, e a Busca Universal do Google é denominada nesta nota como Google Web Search, de forma a diferenciá-la das abas de buscas temáticas como a de notícias e de imagens, e do Google Busca como um todo. Assim, a Busca do Google englobaria a Busca Universal (em que se obtém resultados de diferentes temáticas), e as Buscas Temáticas dos diferentes temas (em que se obtém resultados referentes aos respectivos temas)¹¹.

Nesse sentido, uma das possibilidades seria considerar o ‘mercado de busca’ como o de ‘Busca Universal’, em que estaria inserido o Google Web Search, e outra seria considerar o ‘mercado de busca’ como o mercado de busca como um todo. Esses dois cenários são discutidos a seguir.

5.1.1 “Mercado de Busca” como “Mercado de Busca Universal”, onde atua o “Google Web Search”

Caso se mantenha a analogia com o caso “Google Shopping – Scraping”, o ‘mercado de busca’ seria o ‘mercado de busca universal’ e o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’, o mercado de ‘busca temática por notícias’.

¹¹ Uma possível analogia é com uma Loja de Departamentos, que traz um pouco de cada tipo de produto, e cada um dos Departamentos, cada qual oferecendo produtos daquele departamento em específico.

No ‘mercado de busca universal’, estaria o Google Web Search, ou seja, à primeira página que aparece ao entrarmos no site www.google.com.br (Figura 5) ou o equivalente a “Todas” (Figura 6)¹². Isto é, não incluiria as páginas do Google Busca de Imagens, Flights etc.

5.1.2 “Mercado de Busca”, onde estaria o “Google Search”

Outra interpretação para o ‘mercado de busca’ seria considerar a **‘busca do Google como um todo’**, ou seja, a busca englobando Web Search, Notícias, Imagens, vídeos, Shopping, isto é, todas as abas de pesquisa no site do Google Busca (Figura 4).

Nessa acepção, no mercado verticalmente relacionado de notícias o Google atuaria apenas com o Google News (news.google.com.br e app Google News), já que a Aba de Notícias estaria contida no próprio mercado de busca e não faria sentido, por exemplo, alavancar a posição num mercado “X” ao próprio mercado “X”.

Esta visão parece menos condizente com a teoria do dano aventada no Inquérito Administrativo, tendo em vista o histórico do caso anterior do Google Shopping - Scraping. Neste, focava-se na relação entre a Busca Universal (Google Web Search) e os resultados temáticos ligados a shopping, presentes também na página de busca do Google. No caso Google Shopping – Bias, por exemplo, um dos focos era na Commercial Unit, caixa de Shopping presente na primeira página de Busca.

Já no presente caso, há dois elementos do Google separados da Busca em si, o subdomínio www.news.google.br, o qual é desconectado¹³ do site da busca (www.google.com.br) e o App do Google News, também independente da Busca.

Contudo, seria possível considerar uma eventual alavancagem da posição dominante na busca como um todo para o mercado em que estaria o Google News.

Assim, esta nota avalia a posição do Google no **‘mercado de busca’** – considerando-se tanto o mercado de ‘busca universal’, em que estaria o Google Web Search, como o mercado de busca como um todo, em que estaria o Google Search.

Caberia, então, maior discussão sobre o **‘mercado verticalmente relacionado de notícias’** a que o inquérito alude. É o que se faz a seguir.

5.2 O ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’

Há várias formas de pensar o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’. Tendo em vista o caso Google Shopping – Scraping que originou a presente investigação, o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’ seria o de ‘busca temática de notícias’¹⁴.

¹² Possivelmente excluindo os resultados temáticos tais como a Commercial Unit, no caso de Shopping, ou a caixa de ‘Principais Notícias’ (Figura 7), no caso de Notícias.

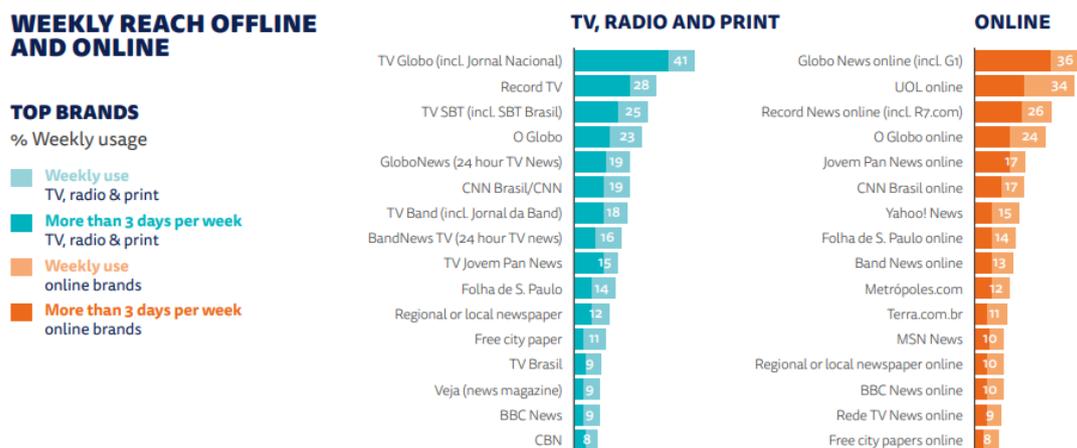
¹³ Ao clicar na aba de notícias, o Google Busca não leva o usuário para o subdomínio news.google.com.br. Para acessá-lo, é necessário digitar news.google.com.br

¹⁴ Por exemplo, aduz a Conselheira Relatora do caso: “Por essa razão, e para a análise do presente caso, concordo com a conclusão da SG/CADE e defino que, em relação à dimensão produto, os sites de busca universal compõem mercado relevante distinto de sites de busca temática, sendo que ambos podem estar verticalmente relacionados – como é o caso da Representada, que possui o Google como buscador

A pesquisa anual da Reuters Institute, Reuters Institute Digital News Report 2023, traz estatísticas sobre o comportamento associado ao consumo de notícias no Brasil em 2023. A pesquisa foi conduzida pela YouGov, no fim de janeiro de 2023 e início de fevereiro de 2023, por meio de questionário eletrônico, cobrindo múltiplos países. A amostra referente ao Brasil totalizava 2.047 participantes.¹⁵

Em relação às fontes online no Brasil, figuram nas três primeiras posições o Globo News online (incl. G1), UOL online e Record News online (incl. R7.com). Nota-se também o posicionamento proeminente de Yahoo! News e MSN News, e a ausência de menção ao Google News¹⁶.

Figura 8 - Alcance semanal online e off-line (Brasil, 2023 – em % de uso por semana)



Fonte: Reuters Institute Digital News Report 2023, disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf, pág. 113, acesso em 19 de julho de 2023.

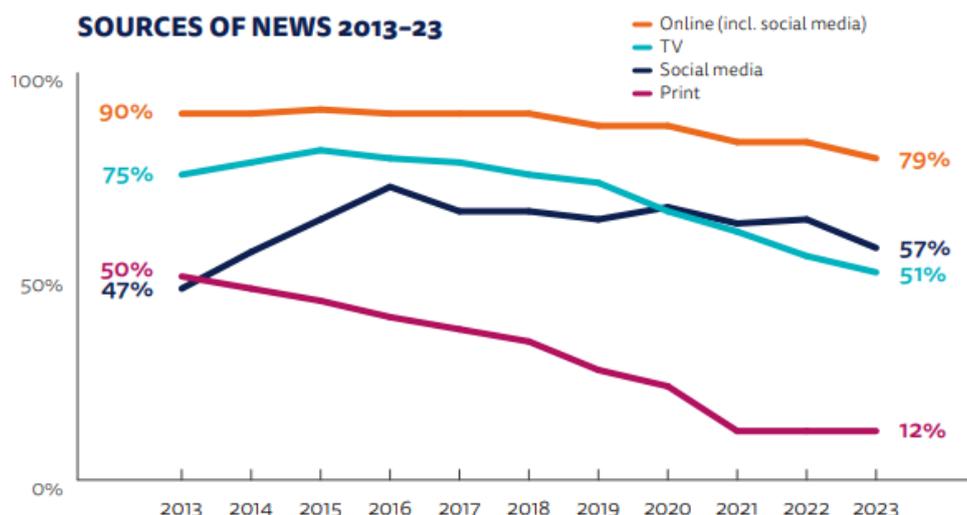
O relatório também mostra que as fontes online de notícias permanecem predominantes ao longo de todo o período no Brasil, com queda da participação de TV e mídia impressa e aumento relativo da importância de mídia social.

universal e o Google Shopping como serviço de busca temática para comparação de preços.” (SEI 0527547, par. 56)

¹⁵ Detalhes da metodologia disponíveis em <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023/methodology>.

¹⁶ A versão brasileira do questionário não está disponível online. Contudo, a Reuters Institute fornece a versão aplicada no Reino Unido como exemplo. Ela está disponível em https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/DNR23_online_survey.pdf.

Figura 9 - Fontes de Notícias de 2013-23 (Brasil, 2023)



Fonte: Reuters Institute Digital News Report 2023, disponível em https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf, pág. 113, acesso em 19 de julho de 2023

Em relação a mídia social e messaging, destacam-se Whatsapp e YouTube no Brasil, conforme Figura 10 a seguir. Em relação ao ano de 2022, note-se que WhatsApp passou de segunda a primeira posição, e que o Instagram ultrapassou o Facebook:

Figura 10 - Top 'Social Media' e 'Messaging' (Brasil, 2022 e 2023)

A. Relatório de 2023

TOP SOCIAL MEDIA AND MESSAGING

Rank	Brand	For News	For All	Rank	Brand	For News	For All
1	WhatsApp	43% (+2)	75%	4	Facebook	35% (-5)	59%
2	YouTube	41% (-2)	73%	5	Twitter	14% (+1)	24%
3	Instagram	39% (+4)	63%	6	TikTok	14% (+2)	29%

B. Relatório de 2022

TOP SOCIAL MEDIA AND MESSAGING

Rank	Brand	For News	For All	Rank	Brand	For News	For All
1	YouTube	43% (+4)	77%	4	Instagram	35% (+5)	64%
2	WhatsApp	41% (-2)	78%	5	Twitter	13% (+1)	24%
3	Facebook	40% (-7)	67%	6	TikTok	12% (+5)	29%

Fonte: Reuters Institute Digital News Report 2022 e 2023, disponíveis em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital_News_Report_2023.pdf, pág. 113 e https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2022-06/Digital_News-Report_2022.pdf, pág. 117.

Essa tendência de aumento da importância das mídias sociais não se restringe ao Brasil. O relatório de 2022 analisou 46 mercados, cobrindo mais da metade da população mundial, e destacou duas tendências gerais: “um enfraquecimento da conexão entre o jornalismo e grande parte do público, e os mais jovens usando a mídia de maneiras que desafiam as abordagens herdadas dos negócios e da prática do jornalismo¹⁷”. Sobre o comportamento das novas gerações, explica: “olhando especificamente para os hábitos de notícias daqueles com menos de 30 anos, encontramos muito menos interesse em se conectar diretamente com a mídia, diferentes pontos de vista sobre como o jornalismo deve ser e uma dependência muito maior das plataformas de mídia social¹⁸”.

Essa tendência parece em linha com o dinamismo das mídias digitais e do comportamento na internet. O “The New York Times”¹⁹ destaca, por exemplo, que para a geração Z, o TikTok seria o novo mecanismo de busca.

O relatório de 2023 confirma essa tendência de queda de consumo de mídias tradicionais como TV e mídia impressa, a qual não é completamente compensada pelo consumo online e por mídias sociais. O relatório também revela que os consumidores online estão acessando notícias menos frequentemente do que no passado, com queda do interesse em notícias: em 2023, menos do que metade (48%) dos participantes afirmou ser muito ou extremamente interessado em notícias, valor bastante inferior ao verificado em 2017 (63%).

Tendo em vista esses dados, pode-se concluir que a ‘busca temática por notícias’ inclui desde produtores de notícias (publishers) como Globo e Folha, como agregadores de notícias, como Yahoo! News²⁰ e MSN News. Mídias sociais, como YouTube e WhatsApp crescem em importância como fontes de notícias, mas possuem caráter mais ‘universal’ do que ‘temático com foco em notícias’.

De forma esquemática, pode-se considerar que o consumidor buscará por notícias indo diretamente ao produtor de conteúdo (publisher) ou passando por um distribuidor de conteúdo (agregador de notícias, mídia social etc.) intermediário. Neste esquema, o Google seria um dos tipos de distribuidor de conteúdo.

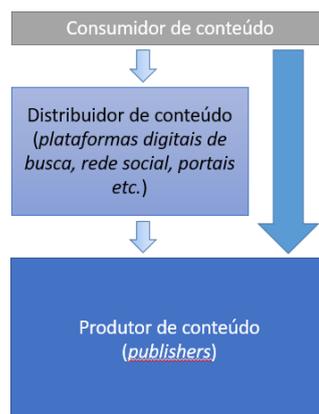
¹⁷ Tradução livre do original: “a weakening of the connection between journalism and much of the public, and younger people using media in ways that challenge inherited approaches to the business and practice of journalism.”

¹⁸ Tradução livre do original: “looking specifically at the news habits of those under 30, we find much less interest in connecting directly with news media, different views on what journalism ought to look like, and a much heavier reliance on social media platforms.”

¹⁹ [For Gen Z, TikTok Is the New Search Engine - The New York Times \(nytimes.com\)](https://www.nytimes.com/2023/06/30/technology/tiktok-search-engine.html), acesso em 30 de junho de 2023. “TikTok’s rise as a discovery tool is part of a broader transformation in digital search. While Google remains the world’s dominant search engine, people are turning to Amazon to search for products, Instagram to stay updated on trends and Snapchat’s Snap Maps to find local businesses. As the digital world continues growing, the universe of ways to find information in it is expanding. Google has noticed TikTok edging into its domain. (...) ‘In our studies, something like almost 40 percent of young people, when they’re looking for a place for lunch, they don’t go to Google Maps or Search. They go to TikTok or Instagram,’ Prabhakar Raghavan, a Google senior vice president, said at a technology conference in July.”

²⁰ O Yahoo! News atuava tanto como produtor de notícias quanto como agregador.

Figura 11 - Possíveis caminhos do consumidor em busca de notícias



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, os buscadores não seriam a única porta de entrada para o consumo de notícias ou, em outras palavras, não seriam a única fonte de obtenção de tráfego à disposição dos produtores de notícias. A importância de cada fonte de tráfego será discutida na seção sobre capacidade de fechamento de mercado.

Conforme colocam Athey et al, 2021²¹, esses intermediários digitais acabam tendo um papel duplo, funcionando tanto como substitutos como complementares, neste caso, aos produtores de notícias.

The new entrants often have different business models than incumbents, and may appear in some respects to be in the same product market as incumbents (substitutes), while in other ways they appear to be upstream (complements). For example, eBay can compete with traditional retailers, but it can also help small retailers acquire additional customers or sell unsold inventory; Uber competes directly with taxis and limosines, but can also refer customers to existing limosine businesses who have spare capacity; and Airbnb competes with hotels but can help small lodging providers find consumers²²

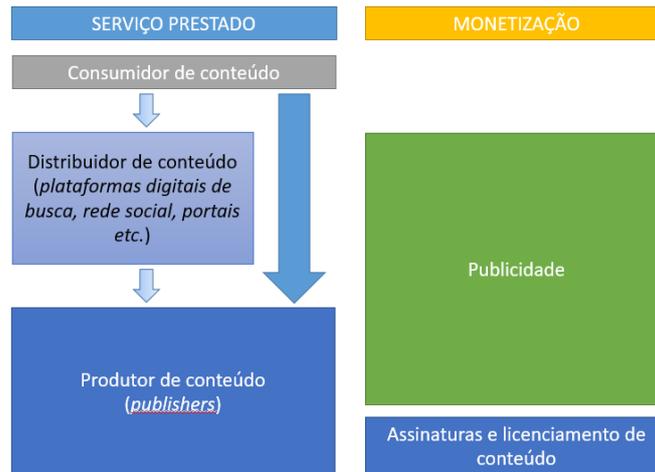
Há, portanto, um efeito de expansão do mercado gerado pelos intermediários digitais e um efeito substituição. Qual dos dois prevalece depende do mercado e pode variar ao longo do tempo. Como se verá a seguir, o mesmo estudo identifica que, no caso de notícias, o Google News possui caráter complementar aos publishers de notícias.

Pelo lado da monetização, ressalta-se que tanto os distribuidores de conteúdo quanto os produtores de conteúdo se monetizam em grande medida via publicidade. Como amplamente discutido nos casos Google Shopping anteriores, trata-se de plataformas de múltiplos lados, em que um dos lados é o da publicidade.

²¹ Disponível em https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28746/w28746.pdf, acesso em 29 de junho de 2023.

²² Tradução livre: “Os novos participantes geralmente têm modelos de negócios diferentes dos estabelecidos e podem parecer, em alguns aspectos, estar no mesmo mercado de produtos que os estabelecidos (substitutos), enquanto em outras maneiras eles parecem estar a montante (complementos). Por exemplo, o eBay pode competir com varejistas tradicionais, mas também pode ajudar pequenos varejistas a adquirir clientes adicionais ou vender estoque não vendido; o Uber compete diretamente com táxis e limosines, mas também pode encaminhar clientes para empresas de limosines existentes que tenham capacidade ociosa; e o Airbnb compete com hotéis, mas pode ajudar pequenos provedores de hospedagem a encontrar consumidores.”

Figura 12 - Esquema dos múltiplos lados de plataformas



Fonte: Elaboração própria.

Nota: O esquema não representa a proporção da remuneração dos produtores de conteúdo que advém de publicidade e de assinaturas e licenciamento de conteúdo.

Dessa forma, distribuidores de conteúdo e produtores de conteúdo podem disputar a mesma verba publicitária, fazendo com que possa haver incentivos a fechamento de mercado. Voltar-se-á, portanto, a essa discussão na respectiva seção.

Outras possibilidades de definição do mercado verticalmente relacionado de notícias são abordadas nos autos, em particular, o mercado de ‘produção de notícias’, o mercado de ‘publicidade associada a notícias’ e o mercado de ‘agregadores de notícias’.

Caso se considere o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’ como o **‘mercado de produção de notícias/ conteúdo jornalístico’**, há que se notar que o Google não produz notícias, fazendo com que a teoria do dano, a princípio, pareça perder sentido, pois o Google não concorreria nesse mercado.

Na visão do Google,

o Google não produz conteúdo e não concorre com sites de notícias, uma vez que não emprega jornalistas para produzir suas próprias notícias. Assim, em termos jurídicos, não há um mercado relevante separado sobre o qual o Google poderia estar "alavancando" a exibição de trechos de conteúdo de terceiros. Em realidade, o Google cria valor para usuários, provedores de conteúdo e anunciantes, seguindo o princípio básico de funcionamento de qualquer plataforma de múltiplos lados. (Google, SEI 0785990, par. 7, item 4)

Por sua vez, argui Fiona Scott Morton, citada pela ANJ:

(...) Embora haja quem caracterize os provedores de conteúdo como complementos, esta duvidosa estratégia do Google de apresentar conteúdo em suas próprias páginas - por diversos métodos - demonstra que o Google enxerga os provedores de notícias como concorrentes no longo prazo pela captura de valores de publicidade. O Google não tem interesse em desenvolver conteúdo para que então vença mais Prêmios Pulitzer do que o New York Times ou o Washington Post; isto seria uma estratégia cara. Ao contrário, o Google deseja apresentar um conteúdo atrativo para que possa capturar para si os dólares de publicidade que iriam para os publishers. Esta é a razão pela qual ele direciona os consumidores para suas propriedades e os afasta dos provedores de conteúdo. Esta conduta constitui fechamento de mercado para os seus competidores. (ANJ, SEI 0779178, par. 51)

Seria, então, possível considerar o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’ como um mercado de ‘publicidade associada a notícias’, que englobaria produtores de conteúdo do tipo ‘notícias’, os quais se monetizam por meio de publicidade.

A resposta do Estado de São Paulo, por exemplo, aponta nesse sentido:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Contudo, a publicidade digital parece mais ampla, não se restringindo apenas a publicidade associada a notícias, mas também aos diferentes tipos de publicidade online, como aquela realizada em redes sociais.

No presente caso, em vez de considerar o mercado de publicidade como aquele verticalmente relacionado à busca, incluir-se-á o aspecto de publicidade na análise de incentivos à realização da conduta, considerando-a um dos lados da plataforma.

Por sua vez, no presente caso, considerar um mercado de ‘agregadores de notícias’ seria menos compatível com as preocupações trazidas nos autos que se referem à utilização de conteúdo de produtores de notícias, os quais se sentiriam concorrencialmente prejudicados. Ou seja, considerar a alavancagem de uma posição dominante em busca para o mercado de agregadores de notícias afetaria a concorrência neste último mercado. Mas a preocupação concorrencial sob análise advém dos produtores de conteúdo, não dos agregadores de conteúdo. Além disso, como visto anteriormente, há uma concorrência entre agregadores de notícias e publishers pelo usuário que busca informações da temática ‘notícias’.

Assim, considera-se que o ‘mercado verticalmente relacionado de notícias’ é o de ‘busca temática de notícias’, já que os serviços de notícias do Google e os serviços de notícias das mídias jornalísticas concorrem pelo tempo ou atenção do usuário quando este está buscando notícias. É essa atenção, que é então monetizada sob a forma de publicidade.

Em relação à dimensão geográfica, discorre a Conselheira Relatora do caso original, Google Shopping – Scraping, que “esta gera menos discussões. (...) Entendo ser razoável considerar os mercados analisados como nacionais, tendo em vista que os buscadores – de busca universal ou temática – atuam de forma a obter “volume de buscas suficiente para prever o comportamento dos usuários da região”, conforme já definido por este CADE no AC Microsoft/Yahoo!”

Considera-se, portanto, a dimensão nacional para todos os mercados citados.

5.3 Conclusão sobre os mercados envolvidos

Pelo exposto, na dimensão produto, este DEE sugere que sejam considerados diferentes cenários de mercados:

Mercado de busca:

1. Mercado de busca universal, em que atuaria o Google Web Search
2. Mercado de busca (de forma mais ampla), em que atuaria o Google Search

Mercado verticalmente relacionado de notícias:

1. Mercado de busca temática de notícias, em que estariam as caixas de notícias da Busca (Ex.: “Principais Notícias”), a aba de notícias da Busca, além do subdomínio news.google.com.br e App Google News.

Em relação à dimensão geográfica, a análise aqui proposta considera todos os mercados como nacionais.

6 Possíveis Teorias do Dano e enquadramento legal

Tendo delimitado diferentes cenários sobre o que seriam os mercados up- e downstream, passa-se agora às possíveis teorias do dano subjacentes a esses cenários.

Em geral, duas principais teorias são aventadas nos autos: conduta exploratória e conduta exclusionária.

6.1 Conduta exploratória

A Globo, por exemplo, alega que:

a exibição de seu conteúdo sem compensação financeira seria um “abuso exploratório” pela lei de defesa da concorrência. (SEI 653851, par. 37).

[Esse] não tem o intuito direto e imediato de excluir um player do mercado (abuso com efeitos exclusionários), mas sim de explorá-lo, apropriando-se de parte da sua renda. (SEI 0643365, par. 6).

Além disso, detalha a Techtudo:

(...) embora tenha um benefício com fluxo gerado de usuários que acessam os seus portais de conteúdo clicando em determinados resultados de pesquisa em alguma das ferramentas Google, há muitos casos em que o usuário se satisfaz com os trechos ou informações que já são disponibilizadas na própria página de resultados, não acessando o site original que produziu a informação. E aí está o caráter anticompetitivo do modelo adotado pelo Google: de fato, ainda que o Google possa não ser um concorrente direto do Techtudo na produção de conteúdo, ele o é na competição por verbas publicitárias. Assim, o interesse econômico da ferramenta de busca passa a ser o mesmo do Techtudo que com ele mantém a relação vertical descrita: atrair o máximo possível a atenção do usuário, mantendo-o em suas páginas, aumentando assim o tempo de “audiência” que pode ajudá-lo na precificação de seus espaços publicitários. Neste contexto, ao explorar de maneira gratuita os insumos gerados pelo Techtudo em sua ferramenta de busca e no Google News, sem oferecer qualquer contrapartida proporcional, o Google acaba por valorizar seus próprios produtos e aumentar seu valor sob a perspectiva dos usuários, absorvendo verbas publicitárias em detrimento justamente dos players que, como o Techtudo, incorreram nos custos de produção daqueles insumos explorados pelo Google para alavancar seus produtos. (SEI 0685650)

Também nesse sentido, traz a ANJ:

Na medida em que o Google deixa de publicar apenas o título e o link da notícia, e passa também a apresentar um resumo desta, o usuário que acessa a busca acaba por satisfazer-se com a breve informação e permanece retido no ecossistema do Google. Por essas e outras razões, a ANJ é contrária ao uso de snippets, porque em grande parte dos casos esse resumo, ou apresentação agregada de resumos de diferentes fontes, é suficiente para que o usuário tome ciência de um fato e deixe de acessar o site de informação original.

Entretanto, dado o expressivo poder do Google, os associados restam indefesos. Qualquer eventual ação que um veículo de notícias intente contra os interesses do Google é facilmente punida pela plataforma com a perda de relevância, o que equivale à morte digital do veículo. (...) A longo prazo, a utilização abusiva de snippets pelo Google pode impedir os próprios veículos de notícias de concorrerem com a plataforma em uma das pontas do mercado: a monetização por meio da publicidade e coleta de dados. Nesse sentido, o baixo tráfego dentro dos portais de notícias impede que novos modelos de negócio possam florescer, o que, em última instância, poderia incentivar a disponibilização de notícias de forma gratuita. O Google se impõe como intermediário necessário entre consumidores finais e veículos de notícias, utilizando do seu poder de exploração de informação e dados, para reforçar a dependência de usuários em relação à plataforma. Isso se relaciona com os efeitos de lock-in aos usuários da plataforma e fechando o mercado a potenciais competidores, reduzindo o potencial inovativo em verdadeira conduta exploratória.

Defende-se a Representada, afirmando que o Cade já se posicionou repetidas vezes sobre a matéria de abuso exploratório, afirmando que “O Cade deve atuar apenas na hipótese de [abusos] excludentes, pois somente essa hipótese poderia trazer prejuízo ao processo competitivo” (SEI 653851, p. 41).

Apesar de delineada como conduta exploratória, a alegação apresentada poderia se enquadrar no conceito de ‘aumento do custo do rival’, uma das formas de conduta exclusionária. Segundo Katz²³, “Há um amplo consenso de que a conduta é exclusionária quando prejudica o processo competitivo ao enfraquecer a capacidade das empresas rivais de competir e a conduta não constitui competição por mérito”²⁴. Segundo o autor, condutas exclusionárias caem em geral em duas categorias: predação e aumento do custo do rival: “Sob uma estratégia de aumento de custos dos rivais, um vendedor toma medidas para tornar mais caro para os vendedores rivais atender aos compradores, enfraquecendo assim a habilidade dos rivais para competir.”²⁵

Em relação à necessidade de saída de rivais, esclarece Salop:

uma conduta bem-sucedida do RRC²⁶ não requer a saída de rivais, ou mesmo a redução permanente da capacidade de produção dos concorrentes. Se os custos marginais dos concorrentes estabelecidos forem aumentados, esses concorrentes terão o incentivo de aumentar seus preços e reduzir sua produção, mesmo que continuem viáveis. Isso também significa que a conduta do RRC é mais provável de ter sucesso e, portanto, é mais provável que seja tentada.²⁷

²³ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)28/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)28/FINAL/en/pdf), acesso em 16 de maio de 2023.

²⁴ Tradução livre de: “There is a broad consensus that conduct is exclusionary when it harms the competitive process by weakening the ability of rival firms to compete and the conduct does not constitute competing on the merits.”

²⁵ Tradução livre de: “Under a raising-rivals’ costs strategy, a seller takes actions to make it more costly for rival sellers to serve buyers, thus weakening the rivals’ abilities to compete.”

²⁶ Raising rivals’ cost (aumento de custo dos rivais)

²⁷ Tradução livre de: “...successful RRC conduct does not require the exit of rivals, or even the permanent reduction in competitors’ production capacity. If the marginal costs of established competitors are raised, those competitors will have the incentive to raise their prices and reduce their output, even if they remain viable. This also means that RRC conduct is more likely to succeed, and therefore, is more likely to be attempted.” Disponível em <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2632&context=facpub>, acesso em 12 de junho de 2023.

Considerando-se a conduta como passível de gerar aumento do custo relativo do rival, o qual teria que custear a produção de conteúdo, versus a Representada, que não incorreria nesses custos, seria também possível enquadrá-la como exclusionária.

6.2 Conduta exclusionária

A ANJ menciona também uma suposta conduta de alavancagem. Segundo ela, a prática abusiva do Google consistiria na:

alavancagem via scraping de conteúdo produzido pelos jornais, exibindo parte das notícias diretamente nas suas páginas, permitindo que os usuários consumam informações por terceiros, sem a necessidade de acessarem os sites dos veículos jornalísticos.(...)

Com essa prática, o Google consegue concentrar uma parte substancial do tráfego de usuários que buscam se informar sobre determinado tema na sua plataforma e reduzir substancialmente o tráfego de acessos aos portais próprios dos jornais que investiram e produziram aquele conteúdo.

Diante da crescente importância do Google como intermediário entre os usuários e os produtores de notícias, as práticas de alavancagem acabam gerando efeitos perversos sobre aqueles que produzem os conteúdos - de fato, além de não se remunerarem com o uso deste conteúdo pelo Google, ainda perdem os cliques dos usuários já que, como demonstrado, cada vez mais os usuários se satisfazem com as informações apresentadas na própria página de resultados e não clicam em qualquer dos links dos veículos que produziram aquelas informações originalmente.

O impacto das práticas do Google sobre os jornais já é imenso e será cada vez maior ao longo do tempo. São fartas as evidências de que o jornalismo vem sofrendo enormemente com as mudanças que a Internet trouxe para a forma como os usuários consomem notícias. Os jornais sofrem enormemente para conseguir monetizar o conteúdo oferecido aos leitores e a exposição positiva proporcionada aos anunciantes. É nesse contexto dramaticamente desafiador que as práticas abusivas do Google, incluindo a alavancagem de conteúdo de terceiros via snippets descrita acima e objeto de investigação nestes autos, se torna ainda mais nociva. (SEI 0691155, pág. 9)

Há também uma alegação de que teria se tornado inviável inibir o acesso do robô de busca do Google ao conteúdo dos sites:

A partir de 2013, houve uma mudança significativa na forma como o Google extraía as notícias dos sites e exibia em sua plataforma. Nesse sentido, algumas destas reformulações tiveram impacto direto na relação entre o buscador e os produtores de conteúdo jornalístico. A principal mudança foi a incorporação, ao buscador orgânico, de uma "aba especializada", com o intuito de integrar as buscas por notícias. (...). Essa reformulação no algoritmo que organiza as buscas, tornou impossível bloquear o acesso do robô de busca do Google ao conteúdo dos sites.

Assim, os mecanismos desenvolvidos pelos jornais para impedir a reprodução pelo Google Notícias do conteúdo de seus sites perderam efeito, de modo que os snippets e o quadro em destaque na captura de tela acima deixaram de ser visualizados no site que produziu o conteúdo, passando ao ambiente do próprio Google, que os captura sem reconhecer ou remunerar o direito autoral de seu produtor. (SEI 0691155, pág. 6 e 7)

Em relação à possibilidade de permanecer no Google busca e não ter o conteúdo reproduzido na plataforma de notícias do Google (news.google.com), versou:

Em relação à busca orgânica (Google Search), especialmente após a incorporação da busca de notícias sob a aba "notícias" e a captura dos

conteúdos pelo ambiente Google, tal opção deixou de ser viável, pois envolveria necessariamente perda de tráfego e, conseqüentemente, de receita publicitária. (SEI 0691155, pág. 12)

Tal alegação parece sugerir uma espécie de ‘venda casada’ ou ‘configuração casada’, entre a busca orgânica (Google Search) e a aba de notícias da Busca do Google, numa possível conduta de alavancagem.

Assim, de acordo com as alegações apresentadas, a prática sob investigação poderia se enquadrar nos incisos XI, XVIII ou IV do art. 36 da Lei 12.529/2011, verbis:

IV - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;

(...)

XI - recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais;

(...)

XVIII - subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou à utilização de um serviço, ou subordinar a prestação de um serviço à utilização de outro ou à aquisição de um bem;

O enquadramento no inciso IV é mais geral e poderia ser associado aos diferentes aspectos da investigação. Em particular, seria possível considerar uma espécie de ‘preço abusivo’, em que o preço que as mídias de notícias teriam que pagar para constar na busca seria a disponibilização de seu conteúdo para a elaboração de snippets, valor supostamente abusivo, mesmo considerando eventual contrapartida em tráfego.

O enquadramento em XI seria associado ao fato de não haver compensação financeira pelo uso do conteúdo das mídias jornalísticas. A compensação financeira poderia ser tida como ‘usos e costumes comerciais’, em oposição à compensação via tráfego, que ocorre. Contudo, tal prática de contrapartida via tráfego é parte do negócio da internet e pode ser considerada dentro os usos e costumes comerciais. Nessa mesma lógica, argumenta a Representada:

Como a remuneração oferecida pelos mecanismos de busca aos sites em troca da indexação de seu conteúdo sempre foi tráfego gratuito, é impossível alegar que o Google só é capaz de recusar pagamentos monetários aos provedores de conteúdo jornalístico porque é detentor de uma suposta posição dominante. Se esse fosse o caso, o Google teria tido de oferecer esses pagamentos para conseguir entrar no mercado, e só teria sido capaz de recusá-los uma vez que conquistou algum poder de mercado. Ainda, por essa Lógica, todos os mecanismos de busca menos populares deveriam oferecer esses pagamentos. Mas não é isso o que ocorre. (Google, SEI 0785990, par. 76)

Desta forma, o DEE entende que seria plausível descartar tal inciso.

O enquadramento no inciso XVIII estaria ligado à mencionada ‘venda casada’ citada acima, ou seja, a subordinar a prestação de um serviço (Google Search ou Google Web Search) à aquisição de um outro serviço (Google News ou Aba de Notícias do Google Search) por exemplo.

Evidentemente, a possibilidade de enquadrar a suposta conduta em incisos da Lei não implica considerá-la ilícita. Para isso, há que se observar, por exemplo, o caput do artigo e o parágrafo primeiro, que estabelece que “§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus

competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.” Além disso, há que se verificar, entre outros, se de fato a suposta conduta se materializou.

6.3 Dos requisitos legais para a caracterização de infração à ordem econômica

A Lei 12.529/2011 versa que constituem infrações à ordem econômica os atos que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos elencados no artigo 36:

Art. 36. Constituem infração da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II - dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros; e

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

Note-se que o texto da Lei afirma que a mera existência de potencial danoso já seria suficiente para configurar infração, uma vez considerados também quesitos como eficiências elencados no restante do artigo 36²⁸. Em outras palavras, a Lei parece dar espaço para que a mera existência de uma teoria do dano plausível já seja suficiente para configurar a infração.

Contudo, decorrido tempo razoável após a conduta, caso não se verifiquem na prática os potenciais danos aventados, é possível questionar se ainda tal conduta deve ser considerada infração da ordem econômica. Ou seja, a evidência empírica poderia mostrar que as teorias aventadas não foram corroboradas. Mais ainda, poderia haver indícios que a prática apontada na verdade não ocorreu. Isso apontaria contra considerar a mera potencialidade como suficiente para configurar infração à ordem econômica, tendo em vista que muitas vezes as teorias aventadas podem ser errôneas ou a conduta pode nem mesmo se materializar. A existência de efeitos anticoncorrenciais de fato é que caracterizaria a ilicitude da prática.

Por outro lado, para haver a possibilidade de aferição ainda que mínima de efeitos, é necessário permitir que a conduta ocorra. Caso contrário, não haverá dados para verificar se as evidências empíricas corroboraram a teoria ou não. Sob essa perspectiva, poderia haver incentivos para que as empresas se engajassem em condutas anticompetitivas pois, mesmo se tais práticas fossem identificadas, isso só ocorreria a posteriori, quando os efeitos já tivessem ocorrido, não sendo possível restabelecer as condições prévias do mercado.

Por sua vez, um potencial contrapeso a esses incentivos de arriscar realizar a conduta anticoncorrencial, seria o próprio risco de descoberta e punição. Este teria que ser alto o suficiente para dissuadir condutas ilícitas. Sob a perspectiva dos concorrentes e consumidores, na identificação a posteriori do ilícito, ações de reparação por danos concorrentiais teriam especial relevância.

²⁸ “Lei 12.529/2011, art. 36, § 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II do caput deste artigo.”

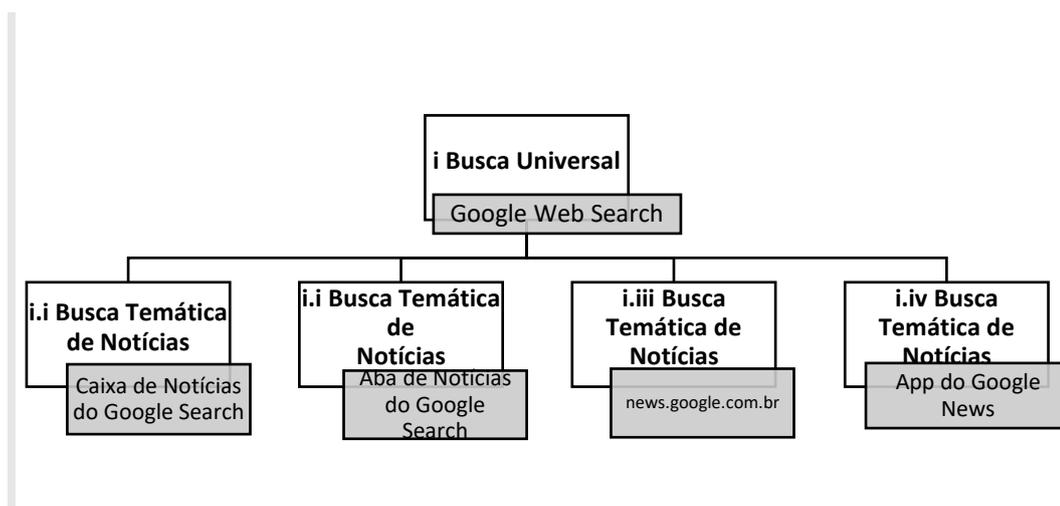
Não é escopo desta nota técnica aprofundar este debate. Ele, contudo, é subjacente à análise de dados aqui realizada, tendo em vista que ela busca trazer evidências do que de fato ocorreu ao longo do período selecionado. Uma análise baseada apenas em potencialidade de danos poderia até mesmo prescindir de dados sobre os reais efeitos da conduta e correr o risco de basear-se em uma suposta conduta, para a qual sequer haja dados que comprovem sua materialização.

6.4 Resumo das teorias do dano aventadas

De forma resumida, com intenção de subsidiar a instrução da SG, este DEE considerou para análise teorias do dano de cunho exclusionário, associadas a preço abusivo, recusa de venda e venda casada. Pode-se considerar o mercado upstream como o (i) mercado de Busca Universal, em que atuaria o Google Web Search ou o (ii) mercado de Busca (como um todo), em que atuaria o Google Search.

Caso se considere o mercado de Busca Universal (Google Web Search) como mercado upstream, há quatro elementos do Google que podem ser considerados no mercado downstream de Busca Temática de Notícias: (i.i) a Caixa de Notícias do Google Search; (i.ii) a Aba de Notícias do Google Search (o Google News Search); (i.iii) o news.google.com.br, (i.iv) o App do Google News ou alguma combinação deles, a depender do foco de análise.

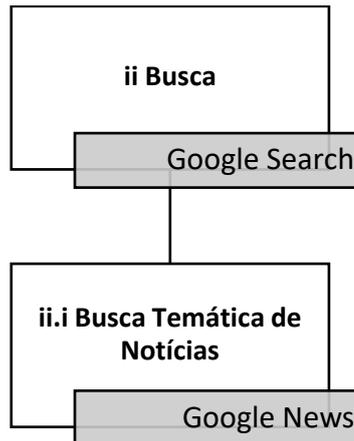
Figura 13 - Mercado upstream como Busca Universal



Fonte: Elaboração própria

Caso se considere como o mercado upstream, o mercado de Busca como um todo, em que atuaria o Google Search, (ii.i) o mercado downstream de Busca Temática de Notícias contemplaria apenas o Google News, já que a Caixa de Notícias do Google Search e a Aba de Notícias do Google são parte do próprio Google Search.

Figura 14 - Mercado upstream como Busca (como um todo)



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, as possibilidades são:

(i) Alavancar posição dominante em ‘Busca Universal’ para a ‘Busca Temática de Notícias’ (considerando apenas a caixa de Principais Notícias e a Aba de Notícias do Google Search). (Neste caso, todo o processo estaria focado apenas na ferramenta de Busca do Google)

(ii) Alavancar posição dominante em ‘Busca Universal’ para a ‘Busca Temática de Notícias’ (considerando tanto a Aba e Caixa de Notícias do Google Search como o Google News). (Neste caso, a caixa de Principais Notícias seria considerada parte da ‘Busca Universal’)

(iii) Alavancar posição dominante em ‘Busca’ para a ‘Busca Temática de Notícias’ (considerando apenas Google News)

Isso seria feito por meio da conduta que, como se viu, englobaria:

1. ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes
2. fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca
3. criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

Os mencionados sites concorrentes seriam então aqueles que concorreriam com o Google na ‘Busca Temática por Notícias’.

7 Do potencial lesivo das condutas à concorrência

Um requisito para a ocorrência de abuso de posição dominante e potencial lesivo das condutas, é a própria existência de posição dominante.

7.1 Da posição dominante do Google

Na análise do caso que originou a presente investigação, já se havia considerado a existência de posição dominante do Google no mercado nacional de busca universal:

De acordo com dados da StatCounter[37], fonte utilizada pela SG/CADE em sua avaliação, as participações de mercado anuais do Google, considerando o período da investigação, no mercado brasileiro de busca, seriam de:

Quadro 2 - Participação de mercado do Google no Mercado de busca no Brasil

Mês /Ano	Todas as plataformas[39]	Desktop [40]	Mobile [41]	Tablet [42]	Console [43]
Nov/2011	99,08%	99,12%	97,60%	N/A	N/A
Nov /2012	95,84%	95,68%	98,33%	99,35%	99,70%
Nov /2013	93,59%	93,24%	96,03%	97,53%	99,53%
Nov /2014	94,35%	93,79%	96,30%	97,34%	75,67%
Nov /2015	96,25%	95,46%	98,33%	97,54%	66,76%
Nov /2016	97,07%	95,95%	99,07%	97,94%	73,26%
Nov /2017	97,22%	95,15%	99,44%	98,26%	68,41%
Ago /2018	96,37%	94,06%	99,28%	97,75%	52,02%

Fonte: GAB-6/CADE, com base nos dados StatCounter

“Portanto, conclui-se pela existência de poder de mercado por parte da Representada no mercado nacional de sites de busca universal, mercado de origem da suposta conduta analisada. Os valores apurados superam (e muito) a participação de 20% da lei antitruste para presumir a posição dominante. (Voto Conselheira Relatora,” SEI 0527547, par. 62)

Por completude, apresentam-se os dados atualizados até março de 2023, provenientes do StatCounter, que revelam que persiste a alta participação de mercado do Google. Note-se que os dados do Google aparecem no eixo secundário de forma a facilitar a visualização.

Gráfico 1 - Percentual de Market share em Search Engine Brazil e Média percentual dos últimos 12 meses. Dados do Google no Eixo Secundário

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Em adição, apresentam-se estimativas de market share calculadas a partir de dados da Comscore de milhões de minutos e de páginas vistas, considerando-se o cenário com o Google Search como um todo (cenário ii.i) e outro considerando apenas o Google Web Search (cenários i.i e i.ii).

7.1.1 Market share no Mercado de Busca

7.1.1.1 Google Search

Os gráficos a seguir apresentam estimativas de market share calculadas com base em dados provenientes da Comscore de minutos e de páginas vistas em Desktop. Eles contemplam os endereços elencados sob a categoria “Search/Navigation” e referem-se ao mês de dezembro de cada ano.

Gráfico 2 - Percentual de Market Share em "Search" estimado com base em minutos de 2019 a 2022

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Gráfico 3 - Percentual de Market Share em "Search/Navigation" estimado com base em páginas vistas de 2019 – 2022

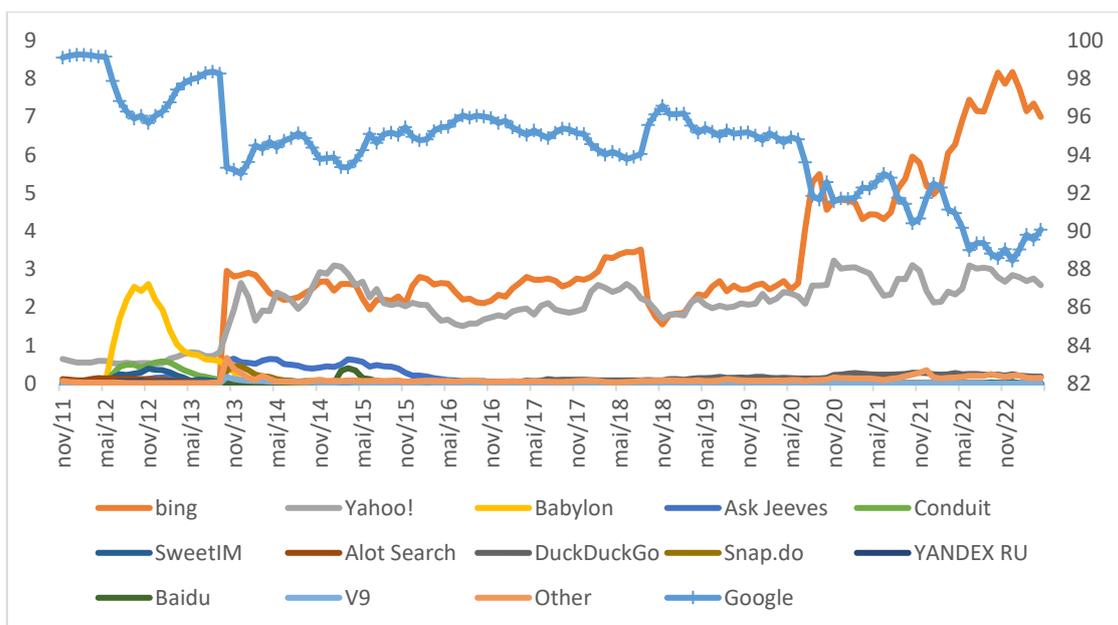
[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Em ambos os casos, a participação do Google é bastante elevada, apesar de se notar uma queda considerável em 2022 com aumento da participação tanto do Bing quanto do Yahoo. Conforme identificado no caso original, é possível, de fato, presumir a posição dominante do Google no mercado de Busca, conforme estabelecido pelo art. 36, §2º da Lei 12.529/2011.

De forma comparativa, apresenta-se também o dado de market share proveniente da Statcounter, considerando apenas Desktop. As séries de Google e Bing parecem se espelhar, sugerindo migração de um serviço para o outro. Também se verifica tendência de redução do Google nos últimos anos em contraposição a aumento do Bing. Esse movimento pode estar ligado à recente popularidade do ChatGPT²⁹, que passou a ser integrado ao Bing, e que pode indicar existência de contestabilidade do poder de mercado do Google. De qualquer forma, também os dados recentes – tanto de Statcounter como da Comscore indicam participações do Google acima do threshold de presunção de posição dominante.

Gráfico 4 - Percentual Market share em Search Engine Brasil - apenas Desktop (em % - dados do Google no Eixo Secundário) – (11/2011 – 02/23)

²⁹ <https://www.terra.com.br/byte/chatgpt-deu-ao-bing-um-baita-impulso-na-batalha-contra-o-google,2e06ca4b3d9db27197b41d47a8d7dde4cbqbfprpm.html>



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Statcounter, disponíveis em [Browser Market Share Worldwide | Statcounter Global Stats](#).

7.1.1.2 Google Web Search

Passa-se agora ao cenário que considera o mercado upstream apenas com o Google Web Search. Este poderia ser visto como uma espécie de porta de entrada relevante para a Aba de Notícias, por exemplo. De forma similar ao Google, outros buscadores como o Bing e o Yahoo possuem a ‘busca universal’ (Web Search) além de abas de buscas temáticas para notícias, imagens e vídeos, por exemplo. O quadro abaixo mostra o peso do “Web Search” para os três principais buscadores, calculado com base em dados de minutos, provenientes da Comscore. Os dados se referem a dezembro de 2022 e englobam apenas Desktop. Destaca-se que os valores em minutos não distinguem minutos gastos decorrentes da eventual exibição de caixas (como a de notícias) na página inicial.

Quadro 3 - Participação da Busca Universal e Temática para Google, Bing e Yahoo

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Comscore

Nota: Os dados são informados em milhões de minutos (min (MM)). Os dados de Market Share denotam a estimativa de participação de mercado de cada um dos buscadores para cada uma das linhas, considerando-se apenas os buscadores Google, Bing e Yahoo. Os demais percentuais referem-se ao peso de cada linha para cada buscador.

Nota-se que o “Google Web Search” corresponde a aproximadamente [80% - 90%]³⁰ [ACESSO RESTRITO AO CADE] do Google Search. Para uma proxy de participação de mercado o Google nesse cenário, uma estimativa de market share que considerasse um mercado de “WebSearch” englobando apenas os três maiores buscadores, a participação do Google totalizaria [80% - 90%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] em dezembro de 2022, sinalizando também a existência de posição dominante nesse cenário.

Contudo, já aponta a OCDE as limitações de utilizar concentração de mercado como indicativo de poder de mercado:

Market concentration is not a perfect indicator of Market power or competitive intensity, which is what matters for consumers. In particular, the use of market concentration as an indicator can be misleading. A concentrated market need not necessarily be an uncompetitive one: it may be the result of intense competition leading to innovation or low prices, allowing a small number of firms to build volume and forcing less efficient firms out of the market. The opposite may also be true – concentration statistics based on poorly-defined markets may conceal market power. Thus, it is necessary to look at other indicators of competitive intensity.³¹

A existência de posição dominante é necessária, porém não suficiente para a existência de capacidade de fechamento de mercado. Suponha, por exemplo, um mercado de biscoitos produzidos a partir de um forno que funciona a energia elétrica ou a lenha. Haveria, o mercado downstream de biscoitos, o mercado upstream de energia elétrica e o mercado upstream de lenha. É possível assumir que um fornecedor de lenha que fosse monopolista no mercado de lenha teria capacidade de fechar o mercado de biscoitos? Para verificar isso, não bastaria avaliar o mercado de lenha. Seria necessário avaliar também as alternativas à lenha, neste caso, a energia elétrica. Se, por exemplo, 90% do consumo de energia dos produtores de biscoito fosse de energia elétrica, mesmo os 100% de market share no mercado de lenha não seriam suficientes para gerar fechamento de mercado.

³⁰ [ACESSO RESTRITO AO CADE], que equivale a [80% - 90%] [ACESSO RESTRITO AO CADE]

³¹ <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age.pdf>, pág. 21. Tradução livre: “A concentração de mercado não é um indicador perfeito de poder de mercado ou de intensidade competitiva, que é o que importa para os consumidores. Em particular, o uso da concentração de mercado como um indicador pode ser enganoso. Um mercado concentrado não precisa necessariamente ser um mercado não competitivo: pode ser o resultado de concorrência intensa levando à inovação ou preços baixos, permitindo que um pequeno número de empresas construa volume e forçando empresas menos eficientes a sair do mercado. O oposto também pode ser verdadeiro - estatísticas de concentração baseadas em mercados mal definidos podem ocultar poder de mercado. Assim, é necessário olhar para outros indicadores de intensidade competitiva.”

Seria também preciso verificar o custo de mudança (switching cost) de uma fonte de energia para a outra.

Para o caso em questão, o tráfego seria análogo à energia. Entre outros, o tráfego pode advir de sites de busca, de sites de redes sociais, de acesso direto ao site, digitando-se seu endereço, sendo todas essas fontes em alguma medida intercambiáveis.

Conforme esclarece Salop,

A conduta de ‘privar outros compradores de uma fonte necessária de suprimento’ corresponde ao fechamento de insumo. A teoria do fechamento de insumo explica como exclusividades ou outras condutas podem literalmente aumentar os custos dos rivais de um insumo crítico, restringindo de alguma forma o acesso de um ou mais rivais a um ou mais fornecedores de insumos. (...) Como resultado desses custos mais altos e redução da produção, tanto o fechamento de insumo quanto o fechamento do cliente podem fazer com que um ou mais rivais não se expandam, saiam ou encolham. Eles também podem levar a incentivos reduzidos para investir. A conduta de fechamento também pode prejudicar a concorrência, facilitando um “arrefecimento” da concorrência.³²

Assim, para avaliação da capacidade de fechamento de mercado, mais relevante do que considerar market shares no mercado de busca neste caso, seria verificar o grau de dependência das mídias de notícias em relação ao Google para a obtenção de tráfego, ou seja, avaliar quão crítico seria o tráfego advindo do Google. É o que se examina a seguir.

7.2 Da capacidade de fechamento de mercado

De modo a verificar o grau de dependência das mídias de notícias em relação ao Google para a obtenção de tráfego, a SG/Cade oficiou³³ o mercado, perguntando: “A empresa possui dados capazes de identificar qual a porcentagem de acessos a seus sites advindos do Google Search ou do Google Notícias? Se sim, quais são estes dados?”

A Tabela 1 a seguir compila as respostas obtidas:

³² Disponível em <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2632&context=facpub>, acesso em 12 de junho de 2023. Tradução livre do original: “conduct to ‘deprive other buyers of a needed source of supply’ corresponds to input foreclosure. The input foreclosure theory explains how exclusives or other conduct can literally raise rivals’ costs of a critical input by restricting in some way one or more rivals’ access to one or more input suppliers. (...) As a result of these higher costs and reduced outputs, both input and customer foreclosure may cause one or more rivals to fail to expand, exit, or shrink. They also may lead to reduced incentives to invest. Foreclosure conduct also can harm competition by facilitating a “dampening” of competition.”

³³ Estadão (SEI 0670631), El País (0670655), Deutsche Welle (SEI 0670656), IG (SEI 0670659), Terra (0670660), CNN (SEI 0670662), BBC Brasil (SEI 0670663), Yahoo News Brasil (SEI 0670665), MSN (SEI 0670668), O Antagonista (SEI 0670671), Techtudo (SEI 0670672), Blasting News (SEI 0670674), Nexo (SEI 0670676), Brasil 247 (SEI 0670677), Correio 24h (SEI 0670683), CorreioWeb (SEI 0670684), Metrôpoles (SEI 0670686), Diário Catarinense (SEI 0670687), Diário do Nordeste (SEI 0670689), Jornal do Comércio (SEI 0670693), O Povo (SEI 0670694), Revista Piauí (SEI 0670695), O Popular (SEI 0670696), Diário de Pernambuco (SEI 0670698), Clarín (SEI 0670699), Estado de Minas (SEI 0670713), IstoÉ (SEI 0670715), Forbes (SEI 0670717), ANJ (SEI 0679872), Folha de São Paulo (SEI 0696512), Zero Hora (SEI 0696514), Diário Lance! (SEI 0696515), Editora Verdes Mares (SEI 0742066). SEI 0670631 por exemplo. O ofício a cada destinatário tem número diferente, porém mesmo teor de perguntas.

Tabela 1 -Porcentagem de acessos advindos do Google Search ou do Google Notícias

Empresa	SEI	Resposta
ANJ	691155	A ANJ não dispõe diretamente desses dados. Caso seja de interesse do CADE, a ANJ pode solicitar esses dados aos seus associados e apresentá-los em manifestação complementar.
BBC News Brasil	683419	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
CNN	678666	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Correio 24h	678684	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Diário Associados	686685	Sim, através do Google Analytics. Porém no período em questão não temos mais acesso a este dado na plataforma. Conseguimos visualizar a porcentagem de acessos e período apenas mais recentes.
Diário Catarinense	678892	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Diário Pernambucano	677841	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Editora 247	678670	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Editora Verdes Mares	690436	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
El País	676918	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Estado de SP	678881	[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Folha de São Paulo	714669	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
IG	678903	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Jornal do Comércio	0673182 e 0673183	[ACESSO RESTRITO AO CADE] [ACESSO RESTRITO AO CADE]
Mare Clausum (O Antagonista e Revista Crusóé)	677451	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Metrópolis	677372	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Metrópolis	682884	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
MSN	678923	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Nexo	678098	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
O Popular	683223	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
O Povo	679120	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Revista Piauí	677957	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Sistema Jornal do Comércio de Comunicação	678878	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Techtudo	685650	[ACESSO RESTRITO AO CADE]
Telefônica	678642	[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Zero Hora	702584	Sim, o Google representa 57,9% da nossa origem de audiência geral e 24% da origem entre logados (assinantes + prospects).
-----------	--------	---

Fonte: elaboração própria com base nos documentos SEI citados na tabela.

As informações obtidas variam significativamente e não são diretamente comparáveis. Algumas respondentes informam percentuais provenientes do Google, considerando Google News, Google Discover, Google Chrome e Google Search, outras separam entre Google Search e Google News, e outras não especificam ao que exatamente correspondem os dados. Também não é claro o que cada respondente considera como Google News. Além disso, em vários casos não se especificou a que período o dado se referia.

De qualquer modo, o percentual mais baixo informado foi de [ACESSO RESTRITO AO CADE] e o mais alto de [ACESSO RESTRITO AO CADE]. As respostas também sugerem que é possível calcular a porcentagem de acessos com base em número de usuários, usuários únicos e páginas visitadas, por exemplo.

De forma a buscar estatísticas mais diretamente comparáveis, consultaram-se dados de Origem/Destino de tráfego da Comscore para complementar as informações obtidas nos ofícios. Toma-se, por exemplo, o Estadão. A figura abaixo mostra dados de Origem/Destino para agosto de 2019³⁴:

Figura 15 - Fontes de tráfego e entrada para Estadão (ago/2019)

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Dados retirados do Comscore, acesso em 07 de outubro de 2022.

O Estado de SP indicou que, no primeiro semestre de 2019, [40%-50%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] dos acessos ao Portal Estadão eram provenientes do Google Search e [0%-10%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] advindos do Google Notícia. Os dados da Comscore de agosto de 2019 indicam [20%-30%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] das entradas provenientes do Google Search, sendo [10%-20%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] proveniente do Google Web Search e [0%-10%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] do Google News Search. Note-se que, conforme figura a seguir, a Comscore inclui em Google News Search o endereço news.google.com, diferentemente da terminologia adotada nesta nota.

Figura 16 - Visualização do Google News Search

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Fonte: Dados retirados da Comscore, acesso em 07 de outubro de 2022.

A Figura 17 a seguir mostra informação para Estadão proveniente da SimilarWeb para meses mais recentes, de janeiro a março de 2023.

³⁴ Os dados da Comscore só estão disponíveis a partir de agosto de 2019. Esse mês foi escolhido por se aproximar do mês de referência das respostas obtidas pela SG/Cade.

Figura 17 - Percentual de tráfego de www.estadao.com.br por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Nota-se que [40%-50%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** são provenientes de Busca Orgânica, a qual inclui os diferentes buscadores além do Google Search. Esse dado é superior ao proveniente da Comscore e mais similar ao informado pelo Estado de SP. Nota-se, contudo, que tanto os dados apresentados da SimilarWeb, quanto os da Comscore não contemplam acessos via apps. Isso poderia levar à superestimação da participação do Google como gerador de tráfego, uma vez que apps de redes sociais são uma fonte relevante de tráfego.

Questionada sobre essas duas fontes de informação, bem como sobre opções alternativas de dados referentes à dependência das mídias em relação ao Google, pondera a Representada:

Ao considerar os dados de medição de tráfego, é importante reconhecer que nenhuma fonte única capta a totalidade da audiência de um determinado serviço, porque os usuários podem acessar os serviços digitais de muitas maneiras diferentes. Por exemplo, as estimativas de tráfego móvel da Similarweb baseiam-se na navegação móvel e não registram o tráfego de aplicativos¹⁵. A Comscore, por outro lado, é capaz de estimar o tráfego de aplicativos através de seu painel de usuários e serviços UDM e colocando tags no conteúdo do aplicativo para medição no lado do servidor¹⁶. As diferenças entre os métodos de medição podem ser significativas.

A Similarweb informa que mesmo as ferramentas de medição direta podem variar até 30% para o mesmo site¹⁷. (SEI 1257697)

De fato, no site da Similarweb referenciado na nota de rodapé 17 dessa citação, consta:

There isn't a single source of truth: Direct measurement tools (e.g. Google Analytics, Adobe Analytics) and market intelligence tools (e.g. Similarweb) use different methodologies to collect data and calculate metrics. Our findings show that even when comparing data for the same site from different direct measurement tools, the variance can be up to 30%.³⁵

De qualquer forma, supondo-se que a totalidade dos tráfegos orgânico [40% - 50%] e pago [0% - 10%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE]** fossem provenientes do Google, isso totalizaria [40% - 50%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE]**. Por um lado, esse percentual mostra a relevância do Google para a geração de tráfego, assumindo-se que todo o tráfego que provém de busca advém do Google. Por outro, mais da metade do tráfego provém de outras fontes, denotando a não essencialidade stricto sensu do Google Search.

A seguir, apresentam-se figuras análogas provenientes da SimilarWeb para outras mídias jornalísticas:

³⁵ Disponível em [Similarweb vs. Direct Measurement – Similarweb Knowledge Center](#), acesso em 19 de julho de 2023.

Figura 18 – Percentual de tráfego de www.globo.com por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 19 - Percentual de tráfego de www.uol.com.br por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 20 - Percentual de tráfego de www.terra.com.br por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 21 - Percentual de tráfego de www.metropoles.com por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 22 - Percentual de tráfego de www.r7.com por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 23 - Percentual de tráfego de www.correiobraziliense.com.br por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Figura 24 - Percentual de tráfego de www.poder360.com.br por origem

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Dos domínios pesquisados, o percentual mais baixo é verificado para o site [20% - 30%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] de Organic Search e [0% - 10%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] de Paid Search) e o mais alto para [50% - 60%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] de Organic Search e [0% - 10%] [ACESSO RESTRITO AO CADE] de Paid 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.

Como visto anteriormente, as informações da SimilarWeb trazem os dados de Organic Search como um todo. Já o Quadro 4 a seguir traz dados provenientes da Comscore de Origem de tráfego do Google Search, do Google Web Search, Google News Search, Logon, Facebook e Microsoft Sites para mídias selecionadas para diferentes anos. Os dados referem-se ao mês de dezembro de cada ano.

Quadro 4 – Percentual de tráfego por origem para mídias selecionadas

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Nota-se que os percentuais provenientes de Google Search não ultrapassam 30%, exceto para [ACESSO RESTRITO AO CADE] em 2020 e 2021. Caso se considere Google Web Search, esses percentuais são ainda menores. Com 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, o que permitiria afastar não só hipótese de essential facility, como a de capacidade de fechamento de mercado.

Este é, aliás, um dos pontos que a ANJ traz como um dos mais relevantes para o caso em questão:

...mais importante para a discussão nesses autos é que o Google é uma plataforma com estrutura essencial e crítica para a intermediação do acesso à internet (gatekeeper), que ademais controla também a disposição e relevância dos resultados mostrados em seu mecanismo de busca e, conseqüentemente, o acesso dos usuários ao conteúdo produzido pelos veículos de notícias. Nesse contexto, os jornais são extremamente dependentes (verdadeiramente reféns) do Google. (SEI 1272106, par. 24)

A esse respeito, cabe retomar visões consubstanciadas nos votos do caso Google Shopping – bias³⁶. De acordo com o Conselheiro Paulo Burnier:

não é indispensável usar o mercado de busca orgânica (Google Search, Bing, etc.) para participar do mercado de comparadores de preço (Google Shopping, Bondfaro, etc.). (...) A plataforma Google não é indispensável no sentido tradicional utilizado pela teoria de essential facilities, mas funciona como uma espécie de internet gateway com efeitos que merecem atenção especial do Direito da Concorrência. (SEI 0632417, par. 20 a 22)

De acordo com o Conselheiro Maurício Maia³⁷, que no mesmo caso discute a possibilidade de serem estruturas essenciais: i. anúncios com foto; e ii. a 1ª página de resultados do Google:

(...) a tese arguida de que os anúncios com foto no Google seriam uma estrutura essencial não se sustenta, ao menos a partir da análise de que essas funcionalidades compõem o mercado de publicidade online, no qual há concorrência com diversos outros sites como redes sociais e aplicativos, os quais também oferecem a possibilidade de anunciar com fotos.

Então não há como caracterizar o anúncio com foto do Google como uma estrutura essencial, porque existe alta competitividade no mercado e não são mercados exatamente verticalmente integrados.

(...)

Após essas ponderações, concluo que o PLA não é uma essential facility.

(...)

Outra interpretação de essential facility, mais associada à posição de gatekeeper do Google, é a de que a 1ª página de resultados do Google seria uma facilidade essencial para a aquisição de tráfego por parte dos sites, inclusive dos comparadores de preços, supostamente concorrentes do Google neste mercado de busca temática, caso o PLA seja definido como uma ferramenta de comparação de preço.

³⁶ Processo nº 08012.010483/2011-94

³⁷ SEI 0632170

(...)

241. Por fim, é importante reafirmar, a página de resultados do Google não é essencial para o acesso a sites, uma vez que é possível tal intento por meio da simples digitação do domínio do site no campo próprio do navegador. Não há qualquer limitação de acesso exigindo-se a passagem via Google. Da mesma forma, há a possibilidade de fazê-lo por meio de outras ferramentas de busca, pesquisas mais específicas ou até por meio de publicidades online em outros sites. Outrossim, hoje em dia muitos sites de compra e mesmo comparadores de preço têm aplicativos próprios, que conectam o usuário diretamente ao seu site, sem a necessidade sequer de utilização de um navegador de internet. Por tais razões, apesar de originar grande parte do tráfego para comparadores de preço, não há a caracterização de uma estrutura essencial para o acesso aos demais domínios.

242. Diante de todo o exposto, não há como se considerar a página de resultados do Google como uma essencial facility e, portanto, não há caracterização de bloqueio de acesso a um insumo essencial. (SEI 0632170, par. 207, 208, 221, 224, 241 e 242)

Cabe também retomar o caso Google – Yelp³⁸, mais recente, em que a SG/Cade esclareceu:

355. As variadas formas de acesso a uma plataforma de que os usuários dispõem, além dos meios existentes para difundir a marca de modo a tornar a plataforma mais conhecida, demonstram que as posições proeminentes da primeira página de resultados da busca orgânica do Google não podem ser consideradas, nesse caso, um insumo essencial.

356. Com efeito, essa é a posição do Conselheiro-Relator Bandeira Maia no caso Google Shopping ao analisar em seu voto a inerente escassez de espaço da primeira página de resultados do Google

(...)

357. Enquanto no caso da busca temática por produtos (shopping), o espaço é disputado por comparadores de preços, marketplaces, sites de varejistas e anunciantes; na busca temática por locais, disputam o mesmo espaço: buscadores locais, sejam plataformas de anúncios sejam plataformas transacionais que fornecem informações e avaliações sobre estabelecimentos locais, além dos sites próprios de estabelecimentos, sites que fornecem guias especializados, sites que oferecem cupons de descontos, etc.

358. Figurar nas posições proeminentes da primeira página do site mais acessado do país[133] sem precisar pagar por isso é desejo de qualquer empresa. Contudo, por razões óbvias, isso não é possível para todas. O espaço é limitado, possui alto valor comercial, havendo, por isso, agentes dispostos a pagar por ele.

359. Importante destacar desde já, contudo, que não se está negando a relevância do buscador do Google para o mercado, tampouco a sua posição de gatekeeper para a internet, mas tão somente indicando, após fundamentada análise, a inaplicabilidade, in casu, da doutrina do essencial facility. **A definição de insumo essencial é aquele sem o qual uma empresa fica impossibilitada de operar, o que não parece ser a situação do caso ora avaliado.**

360. Afinal, conforme exposto, diversos são meios de que um usuário dispõe para acessar um buscador local online. Embora não reste dúvidas quanto à importância da busca orgânica do Google, em especial de suas posições de destaque, constituir uma fonte relevante de tráfego para sites na internet, ser preferível, não a torna essencial. Assim sendo, mister concluir pela inexistência

³⁸ I.A. 08700.003211/2016-94

de infração à ordem econômica por suposta negativa de acesso a insumo essencial. (SEI 1121545)

Assim, o DEE entende que há diferentes elementos que possibilitam a SG afastar a hipótese de essencial facility. Os dados da Comscore também permitiram afastar a hipótese de capacidade de fechamento de mercado, principalmente quando se considera apenas o Google Web Search (e não o Google Search como um todo). Além disso, há outro aspecto que não se pode avaliar: por exemplo, caso um site saia do Google, quantas das pessoas que hoje o acessam por meio do Google passariam a acessá-lo diretamente, numa espécie de processo de desintermediação³⁹? A pesquisa trazida pela ANJ (SEI 1272106, par. 8) sobre o valor do conteúdo jornalístico para o mecanismo de busca do Google na Suíça⁴⁰ inclusive traz como provável tal migração de usuários: “If the Google search cannot answer the question asked, this leads to frustration among users: in the future, they are more likely to inform themselves directly via the media websites about current events⁴¹.” Supondo que o número de pessoas que passem a acessar o conteúdo diretamente seja maior que zero, o site não perderia todo o fluxo.

Além disso, tal conteúdo também poderia vir a ser acessado por diferentes canais, por exemplo, via redes sociais, mensagens de texto ou plataformas de mensagens, aplicativos de editores de notícias e alertas de notícias. Conforme ‘Consumer Survey’ do Google:

- 64,8% acessam páginas de notícias online diretamente por meio de um browser (i.e., digitando a URL do site do provedor de notícia ou utilizando os 'favoritos' do navegador).
- 68,8% acessam notícias online clicando em links postados em redes sociais (e.g. Twitter, Facebook, LinkedIn, Instagram).
- 60,7% acessam notícias online clicando em links enviados em mensagens de texto ou outras plataformas de mensagens (por exemplo, Whatsapp, Telegram, Snapchat).
- 58,8% acessam notícias online por meio de aplicativos de editores de notícia (por exemplo, O Globo, Folha, Reuters e outros aplicativos), acessando no smartphone ou tablet.
- 57,9% acessam notícias online por meio da ativação de alertas de notícias de sites/aplicativos de veículos de notícias. (SEI 0891719, par. 33)

O Reuters Institute Digital News Report de 2023⁴² vai em linha com essa visão, revelando a existência de diferentes canais por onde notícias são acessadas, bem como a importância crescente, no mundo, de acesso via mídia social, conforme Figura a seguir.

³⁹ Plataformas digitais estão sujeitas a processos de desintermediação, conforme explora Grace Gu (disponível em [Gu-Grace Technology-and-Disintermediation-in-Online-Marketplaces.pdf](https://www.upenn.edu/~gracegu/Gu-Grace-Technology-and-Disintermediation-in-Online-Marketplaces.pdf) (upenn.edu), acesso em 07 de junho de 2023). Um aplicativo para entrega de refeições, por exemplo, pode ser utilizado por um restaurante para ganhar visibilidade. Uma vez identificado o cliente, este pode passar a transacionar diretamente com o restaurante, numa espécie de ‘bypass’ da plataforma.

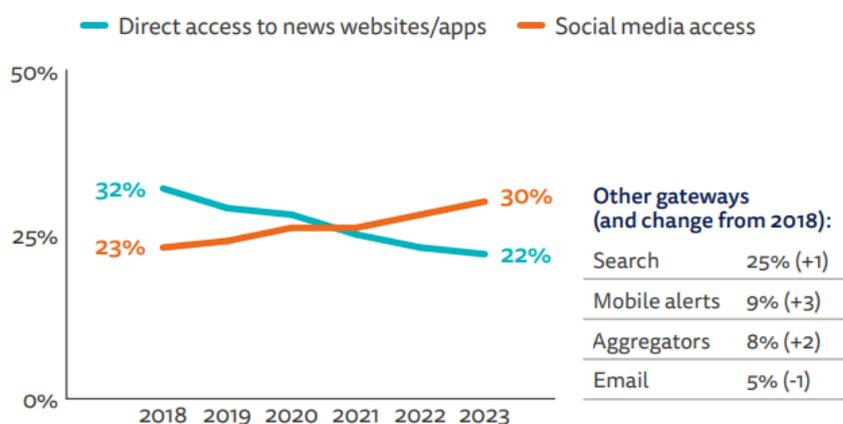
⁴⁰ Disponível em <https://fehradvice.com/valueofmedia>. Acesso em 23 de agosto de 2023.

⁴¹ Tradução livre: “Se a pesquisa do Google não puder responder à pergunta feita, isso leva à frustração entre os usuários: no futuro, eles são mais propensos a se informar diretamente através dos sites de mídia sobre eventos atuais”

⁴²[https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital News Report 2023.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital%20News%20Report%202023.pdf)

Figura 25 – Proporção que diz que cada um é sua principal maneira de obter notícias online (2018 – 2023) – Todos os mercados

PROPORTION THAT SAY EACH IS THEIR MAIN WAY OF GETTING NEWS ONLINE (2018-2023) – ALL MARKETS



Q10a_new2017_rc. Which of these was the main way in which you came across news in the last week? Base: All who used a news gateway in the last week in each market-year ≈ 2000. Note: Number of markets grew from 36 in 2018 to 46 from 2021 onwards. Markets listed in online methodology.

Fonte: Disponível em [https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital News Report 2023.pdf](https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2023-06/Digital%20News%20Report%202023.pdf), acesso em 19 de julho de 2023

Obs.: A linha azul denota “acesso direto a websites/aplicativos de notícias. A linha laranja denota acesso por mídia social. As outras estatísticas referem-se a “Outras formas de acesso (e mudança desde 2018): Busca, alertas mobile, agregadores e email.

Tradução livre da nota de rodapé do gráfico: “Qual desses foi o principal meio pelo qual você encontrou notícias na última semana? Base: Todos os que usaram um portal de notícias na última semana em cada mercado-ano ≈ 2000. Nota: O número de mercados cresceu de 36 em 2018 para 46 a partir de 2021. Mercados listados na metodologia online.”

Há ainda que se considerar que o foco da presente investigação não é apenas na necessidade de aparecer na Busca do Google, mas na possível necessidade de aparecer com snippet na busca. Como aponta a Representada, é importante não confundir “a exibição de resultados de notícias do Google e a exibição de snippets em conjunto com os resultados de notícias exibidos na página de resultados do Google.” (SEI 0891719, p. 45). Seria o caso de os produtores de conteúdo não terem a possibilidade de inibir a exibição de snippets, por mais que tal opção fosse tecnicamente viável, pois isso representaria uma queda muito substancial de seu tráfego com impactos concorrenciais?

Em relação aos dados apresentados sobre dependência do Google para a geração de tráfego, não é possível saber a priori em que medida as mídias jornalísticas haviam inibido a exibição de snippets pelo Google⁴³. É possível, então, trabalhar com cenários:

- i. Suponha-se que a exibição de snippet aumenta o tráfego para os produtores de notícia. Os produtores poderiam, então, se ver obrigados a não opt-out do snippet, pois isso representaria uma perda muito grande de seu tráfego.

⁴³ O DEE/Cade solicitou que o Google informasse se algum editor utilizou as opções de inibição da exibição de *snippets* e/ou de redução de seu tamanho. Como se verá adiante, apenas um dos 240 domínios de *publishers de notícias* avaliados o fez, limitando o tamanho dos *snippets* a 500 palavras, tamanho, contudo, muito maior, segundo a Representada, do que o Google costuma exibir como *snippet* para o resultado de uma busca específica. (SEI 1257697, pág. 10)

Mas se esse for o caso, a parte 3 da prática não ocorreria. Isto é, a exibição de snippet não faria com que os consumidores de notícias deixassem de acessar o site do conteudista. Pelo contrário, aumentaria esse tráfego, sendo possível descartar a alegação.

- ii. Suponha-se, então, que a exibição de snippet diminui o tráfego para os produtores de notícias, fazendo com que, de fato, os usuários deixem de clicar nos links para os conteudistas. Neste caso, não haveria a dependência da utilização de snippet pelo risco de redução abrupta de tráfego. Na existência da possibilidade técnica de inibir a exibição de snippets, os produtores de notícias poderiam simplesmente opt-out dessa funcionalidade.

Além disso, os market shares a observar não seriam os percentuais de tráfego das mídias de notícias advindos do Google, mas a diferença de tráfego que a exibição ou não de snippets geraria. Por exemplo, se a exibição de snippets levasse à variação de 10% sobre o tráfego gerado, a escolha ou não de exibição de snippets afetaria o tráfego advindo do Google apenas nessa proporção, relativizando ainda mais a capacidade de a suposta conduta produzir fechamento de mercado.

Conforme se verá mais à frente, o DEE entende que há indícios de que a exibição de snippet de fato aumenta o tráfego para os produtores de notícias. Porém, como o objetivo da presente nota é apresentar subsídios para a decisão da SG, por completude, na sessão sobre materialidade da conduta, passa-se a examinar aspectos técnicos relacionados à exibição de snippets na busca de indícios de que a conduta tenha de fato se materializado.

7.3 Dos incentivos ao fechamento de mercado

Realizada a análise de capacidade de fechamento de mercado, é necessário verificar a existência de incentivos ao fechamento de mercado. Cabe para isso retomar algumas das alegações apresentadas, por exemplo, pelo Estado de São Paulo:

Pelo viés da empresa, entendemos que o Google é um concorrente quando se trata da busca por publicidade digital. A dominação do Google no segmento de buscas, acrescidos do conteúdo noticioso de empresas jornalísticas, leva a um aumento de conteúdo e de audiência do Google, ampliando sua capacidade de captação de verbas publicitárias. (SEI 0678881, O Estado de S. Paulo, p. 5)

A Tectudo:

O fato é que independentemente de se tratar do Google News ou do Google Search, o Tectudo continua sendo significativamente prejudicado no cômputo global. Isso porque, embora tenha um benefício com fluxo gerado de usuários que acessam os seus portais de conteúdo clicando em determinados resultados de pesquisa em alguma das ferramentas Google, há muitos casos em que o usuário se satisfaz com os trechos ou informações que já são disponibilizadas na própria página de resultados, não acessando o site original que produziu a informação. E aí está o caráter anticompetitivo do modelo adotado pelo Google: de fato, **ainda que o Google possa não ser um concorrente direto do Tectudo na produção de conteúdo, ele o é na competição por verbas publicitárias**. Assim, o interesse econômico da ferramenta de busca passa a ser o mesmo do Tectudo que com ele mantém a relação vertical descrita: atrair o máximo possível a atenção do usuário, mantendo-o em suas páginas, aumentando assim o tempo de "audiência" que pode ajudá-lo na precificação de seus espaços publicitários.

Neste contexto, **ao explorar de maneira gratuita os insumos gerados pelo Tectudo em sua ferramenta de busca e no Google News, sem oferecer**

qualquer contrapartida proporcional, o Google acaba por valorizar seus próprios produtos e aumentar seu valor sob a perspectiva dos usuários, absorvendo verbas publicitárias em detrimento justamente dos players que, como o TechTudo, incorreram nos custos de produção daqueles insumos explorados pelo Google para alavancar seus produtos.” (SEI 0685650, resposta à pergunta 3, grifo nosso)

E a ANJ:

Se por um lado, a utilização de conteúdos produzidos pelos associados da ANJ traz maior exposição e visibilidade, em especial quando se trata de jornais de menor notoriedade ou circulação mais restrita, por outro acaba por **incentivar um comportamento free rider, na medida em que o Google monetiza e se beneficia desses acessos e deixa de repassar incentivos aos reais produtores do conteúdo**. Deste modo, conclui-se que os prejuízos suplantam os benefícios, consequência inescapável do modelo de negócio imposto pelo Google, que não admite negociação sobre aspectos cruciais, como alguma forma de remuneração pela utilização dos conteúdos utilizados. **Não há qualquer viabilidade de um jornal se manter competitivo e continuar a produzir conteúdo de qualidade sem a visibilidade que o Google proporciona**, efeito este de plataformas digitais que tem sido chamado por alguns autores de too big to boycott.

Os efeitos negativos dessa conduta são levados ao extremo quando se considera o controle quase monopolista exercido pelo Google no mercado, além de seu expressivo poder econômico enquanto plataforma de busca e veículo para publicidade online. O formato de plataforma possibilita identificar de plano ao facilitadores para o abuso desse poder econômico: (i) enquanto detentoras de infraestrutura crítica para o mercado digital (gatekeeper), obtém melhores condições de contratação por via da dependência dos usuários da plataforma; (ii) enquanto estrutura integrada em diversos mercados, pelo poder de alavancagem pode estabelecer vantagem competitiva em mercados auxiliares ou independentes; e (iii) enquanto detentora e coletora de dados de seus usuários, além de monetizar estas informações, pode adotar uma série de práticas anticompetitivas, como discriminar consumidores, manipular o processo de escolha dos consumidores e criar de vantagens anticompetitivas em relação a seus concorrentes dada a expressiva assimetria de informação criada.

Pelo exposto, a relação entre os veículos de notícia e o Google não pode ser compreendida como uma simples relação horizontal entre dois agentes de igual poder de barganha, mas sim uma interação de dependência da infra-estrutura crítica sobre a qual se constroem os mercados digitais, estabelecida pelas Big Techs. (SEI 0691155, resposta à pergunta 5)

(...)

A longo prazo, a utilização abusiva de snippets pelo Google pode impedir os próprios veículos de notícias de concorrerem com a plataforma em uma das pontas do mercado: a monetização por meio da publicidade e coleta de dados. Nesse sentido, o baixo tráfego dentro dos portais de notícias impede que novos modelos de negócio possam florescer, o que, em última instância, poderia incentivar a disponibilização de notícias de forma gratuita. O Google se impõe como intermediário necessário entre consumidores finais e veículos de notícias, utilizando do seu poder de exploração de informação e dados, para reforçar a dependência de usuários em relação à plataforma. Isso se relaciona com os efeitos de lock-in aos usuários da plataforma e fechando o mercado a potenciais competidores, reduzindo o potencial inovativo em verdadeira conduta exploratória:

"[W]hen viewed from the perspective of innovation, such conduct is damaging, even absent any intellectual property violation. (...) Specifically, scraping sends the message that as soon as a firm develops a complementary product that is superior to the platform's proprietary complement, the platform will snatch the improvements for itself. This conduct

also removes the platform's incentive to continue developing its own product, thus further magnifying the harm to competition."6 "While in the case of YeIp scraping could be seen as a form of vertical foreclosure harming a downstream competitor, innovation can also be discouraged when a platform takes advantage of the content produced by businesses that are not direct competitors (e.g., news publishers) as scraping produces the same innovation suppressing effect."

17 Por fim, um último aspecto que merece ser ressaltado é que, conforme o voto da Conselheira Relatora Polyanna Vilanova no PA n2 08700.009082/2013-03, o scraping é uma prática passível de enquadramento enquanto ilícito concorrencial. No entanto, diferentemente desse caso, o scraping de notícias não pode ser apontado como um "único episódio", onde há uma falta de "sistematização na coleta de divulgação" de conteúdo, tendo ocorrido "por uma falha técnica, imediatamente corrigida assim que identificada". Em verdade, trata-se de uma política comercial estruturada pelo Google, mesmo após o caso anterior de scraping, tendo sido objeto de novas discussões extremamente recentes em diversas jurisdições ao redor do mundo, como, por exemplo, na França e nos Estados Unidos da América. (SEI 0691155, resposta à pergunta 8)

Do todo exposto, a racionalidade da conduta adviria do fato de o Google competir com os veículos de notícias não só em Busca Temática por Notícias, mas também por verbas de publicidade. Para atrair usuários, as diferentes mídias incorrem em custos de produção de conteúdo. Ao fazer a suposta 'raspagem' do conteúdo de notícias produzidas por terceiros, o Google 'pegaria carona' nesse conteúdo para obter receitas de publicidade associadas a ele, sem incorrer em custos de produção ou licenciamento do conteúdo. Além disso, o Google se beneficiaria do fato de entender melhor o perfil do usuário em questão, que revelaria um pouco de seu perfil ao clicar ou não em links apresentados, o que poderia lhe conceder uma vantagem para ofertar-lhe publicidade, ainda que num site diferente do da notícia clicada, ou ainda numa busca diferente da relacionada à notícia. Isso seria possível, por exemplo, tendo em vista o fato de o Google deter o AdSense⁴⁴ e a possibilidade de anunciar em todos os sites pertencentes ao Google Network⁴⁵.

A OCDE revela que a hipótese de free riding também foi considerada em diferentes jurisdições:

Commentators and a few competition authorities have considered whether digital platforms holding substantial market power in their core business (such as general search services or social networks) may be coercing publishers to adhere to policies that benefit the platform but harm their own interests, or may be freeriding on publishers' investments to generate news content.

A first practice of concern is the use of snippets, which are excerpts of content displayed on general search services. Snippets may reduce the incentives for users to access news content on publishers' websites and apps. Moreover, there seem to be limited negotiations as to the terms of these snippets.

Another practice of concern are publication formats. Digital platforms implemented optimising formats, which appear a de facto requirement on news publishers. The main concern is that – through these tools – consumers remain

⁴⁴ Produto do Google que oferece uma maneira para os produtores de conteúdo se monetizarem por meio da exibição de anúncios. Fonte: [Google AdSense – Ganhe dinheiro com a monetização de sites](#), acesso em 19 de maio de 2023.

⁴⁵ O Google Network consiste em todos os lugares onde os anunciantes que contratam o Google podem aparecer. A rede é dividida em dois grandes grupos: i. a Search Network, que contempla os resultados do Google Busca, sites do Google como Maps e Shopping, além dos sites que fazem parceria com o Google para mostrar publicidade; e ii. A Display Network, que são sites como YouTube, Blogger, Gmail, além de sites que fazem parceria com o Google para mostrar publicidade do tipo Display. Fonte: [Google Network - Google Ads Help](#), acesso em 19 de maio de 2023.

within the digital platform's ecosystem while browsing news content. In turn, this conduct has two main consequences on news businesses: (1) diversion of traffic; and (2) digital platforms' collection of user data, which allows them to better target advertising.

More broadly on access to user data, the concern is that, while free riding and monetising on the value of publishers' content, digital platforms gain a competitive advantage against publishers in digital advertising.

There are also concerns regarding digital platforms' algorithms for selection, curation and distribution of news content. First, changes in digital platforms' algorithms seem to have substantial impact on traffic and monetisation of news content. Second, news publishers' content is often distributed next to non-professional content, and such distribution may affect publishers' reputation in the long run.⁴⁶ (Disponível em [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2021\)2/ANN6/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2021)2/ANN6/FINAL/en/pdf), pág. 3)

Em relação a esse ponto, defende-se o Google:

ANJ assume que a prática do Google é uma espécie de "free-riding de conteúdo protegido por direitos autorais". Esse argumento é totalmente inválido, uma vez que, como demonstrado desde o início deste caso, não há proteção por direitos autorais para a exibição de pequenos trechos de conteúdo, mesmo jornalístico⁶⁷ (Google, SEI 0891719, par. 48)

(...)

De acordo com a Lei de Direitos Autorais, o uso de snippets é considerado legal e não exige o pagamento de compensação monetária aos editores de notícia pela sua exibição, desde que seja limitada a um pequeno trecho do conteúdo e com a devida indicação de fonte. A 181 Vara do Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu que, mesmo que tal conteúdo seja considerado protegido por direitos autorais, a sua exibição pelo Google não consiste em uma violação de direitos autorais, pois os snippets são simplesmente citações curtas, devidamente atribuídas à fonte do conteúdo. (Google, SEI 0891719, nota de rodapé 67)

⁴⁶ Tradução livre: "Comentaristas e algumas autoridades da concorrência consideraram se as plataformas digitais com poder de mercado substancial em seu negócio principal (como serviços gerais de pesquisa ou redes sociais) podem estar coagindo os editores a aderir a políticas que beneficiam a plataforma, mas prejudicam seus próprios interesses, ou podem estar pegando carona nos investimentos dos editores para gerar conteúdo de notícias.

Uma primeira prática preocupante é o uso de snippets, que são trechos de conteúdos exibidos em serviços de busca em geral. Os snippets podem reduzir os incentivos para que os usuários acessem o conteúdo de notícias nos sites e aplicativos dos editores. Além disso, parece haver negociações limitadas quanto aos termos desses trechos.

Outra prática que preocupa são os formatos de publicação. As plataformas digitais implementaram formatos otimizados, que aparecem como um requisito de fato para os editores de notícias. A principal preocupação é que – por meio dessas ferramentas – os consumidores permaneçam dentro do ecossistema da plataforma digital enquanto navegam no conteúdo das notícias. Por sua vez, esta conduta tem duas consequências principais nos negócios jornalísticos: (1) desvio de tráfego; e (2) coleta de dados do usuário pelas plataformas digitais, o que lhes permite direcionar melhor a publicidade.

Mais amplamente sobre o acesso aos dados do usuário, a preocupação é que, enquanto aproveitam e monetizam o valor do conteúdo dos editores, as plataformas digitais ganham uma vantagem competitiva contra os editores na publicidade digital.

Há também preocupações com os algoritmos das plataformas digitais para seleção, curadoria e distribuição de conteúdo de notícias. Em primeiro lugar, as mudanças nos algoritmos das plataformas digitais parecem ter um impacto substancial no tráfego e na monetização do conteúdo de notícias. Em segundo lugar, o conteúdo dos editores de notícias costuma ser distribuído ao lado de conteúdo não profissional, e essa distribuição pode afetar a reputação dos editores a longo prazo".

Não caberia ao Cade posicionamento em relação à violação de direitos autorais. O que se analisa, contudo, neste caso, é se a suposta prática que inclui a não remuneração monetária pelo uso do conteúdo configura infração à ordem econômica. Esse ponto inclusive já havia sido enfrentado no caso Google – Scraping⁴⁷ original. A Conselheira Relatora, por exemplo, versa:

Segundo a Representada, a acusação da E-Commerce foi baseada na alegação de violação de direitos autorais na exibição pelo Google de alguns reviews coletados no site do Buscapé.

O Juiz natural da causa decidiu em relação ao suposto uso indevido de informações, questionando se reviews organizados em bancos de dados seriam protegíveis pela legislação pátria.

Para o Magistrado, não houve utilização indevida no caso suscitado, já que as informações permitiriam que o internauta visualizasse e conseguisse escolher devidamente em qual link clicar. Destacou também que as informações apresentadas eram tratadas como sendo da loja que as produziu, então não teria havido falta de citação da fonte em nenhum momento. Assim, os pedidos da demanda foram julgados improcedentes pelo juízo de primeira instância.

Feita essa apresentação do caso judicial, entendo ser importante esclarecer que a análise antitruste privilegia a preservação dos direitos da coletividade, enquanto a análise acerca do direito autoral apenas verifica se houve infração individual contra o detentor do direito autoral. Dito isso, a discussão levantada no âmbito do CADE se difere do escopo de análise do processo cível citado.

Portanto, refuto a fundamentação da Representada no tocante à impossibilidade de análise concorrencial diante de ausência de violação de direitos autorais e continuo a avaliar a materialidade da suposta conduta anticompetitiva. (SEI 0527547, par. 91 a 95)

Segue ainda o Google em sua defesa:

70. Alegar que o Google seria capaz de "alavancar" o lado dos usuários de sua plataforma para "aumentar o valor" do lado dos anunciantes seria uma falha de concepção das características econômicas de uma plataforma de múltiplos lados, ignorando como a demanda de um dos lados da plataforma influencia a demanda do outro. Não há violação concorrencial em uma plataforma de dois lados obter sucesso em tornar sua plataforma atrativa para um dos lados, e, como resultado, atrair clientes (anunciantes) para o outro lado - esse é o objetivo básico de toda plataforma de múltiplos lados.

71. Uma vez que não há restrições artificiais à capacidade de rivais atraírem usuários e anunciantes, e considerando que o Google, na realidade, beneficia os sites exibidos fornecendo-lhes tráfego suplementar gratuitamente (ao mesmo tempo que lhes garante amplo controle sobre qual conteúdo o Google pode exibir e onde pode exibi-lo), não existe qualquer preocupação concorrencial. Ao contrário, o Google está agindo de forma pró-competitiva, já que está melhorando o serviço de busca sem diminuir o valor de nenhum dos lados de sua plataforma para prejudicar concorrentes.

72. Por fim, o Google normalmente não exibe anúncios em resposta à maioria das buscas por notícias, e o Google Notícias não contém anúncios.¹⁶ Portanto, o Google não está usando o conteúdo de sites de notícias para atrair usuários para seus anúncios. O Google exibe anúncios em resposta a outros tipos de buscas (p. ex., buscas de compras, locais, produtos, etc), nas quais são relevantes outros tipos de conteúdo não relacionados a sites de notícias. Portanto, o sucesso do Google em concorrer por anunciantes não é diretamente relacionado ao conteúdo de veículos de comunicação - na realidade, em grande parte, não há qualquer relação com esse conteúdo. Se o Google exibisse resultados ruins para buscas por produtos ou por locais, ele não atrairia

⁴⁷ Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03

anunciantes ainda que exibisse excelentes resultados de notícias. (Google, SEI 0785990, par. 70-72)

De fato, plataformas de múltiplos lados beneficiam-se de externalidades de rede indiretas, que fazem com que quanto maior o número de usuários de um lado, maior a atratividade para o outro lado. Assim, atrair clientes para um lado da plataforma acaba por beneficiar o outro lado também. No caso em questão, o que se avalia é a possível alavancagem de posição dominante em busca para busca temática de notícias.

O lado da publicidade ajuda a analisar se haveria incentivos para isso. Caso se considere a busca temática de notícias como ‘produtores de notícias’, hipótese já afastada, de fato não haveria incentivo para que o Google os excluísse. Isso porque a inexistência de produtores de conteúdo prejudicaria o próprio modelo de negócios do Google, que tem como um dos serviços primários fazer o matching entre usuário e conteúdo. Como atesta o estudo apresentado pela ANJ, “a probabilidade de utilizar o Google diminui se o conteúdo jornalístico for completamente removido dos resultados da busca.”⁴⁸. Assim, não haveria incentivos para o Google excluir produtores de conteúdo jornalístico por completo.

Por outro lado, poderia haver incentivo para o Google aumentar o custo dos ‘produtores de notícias’, que com ele concorrem não só pelos consumidores em busca de notícias, mas também por verbas publicitárias. Ao utilizar conteúdo produzido por outros, sem incorrer nos custos de produção desse conteúdo, o Google estaria aumentando relativamente o custo do concorrente em publicidade já que, este sim, teria que arcar com esses custos.

Ocorre que há também para o Google um custo de organização, seleção e disponibilização de conteúdo. Este está ligado à missão do Google que, de acordo com seu site, seria “organizar as informações do mundo para que sejam universalmente acessíveis e úteis para todos”. Identificar dentre a miríade de informações disponíveis na web aquela que o usuário está buscando está no centro das atividades do Google e de onde parece vir grande parte de seu valor adicionado. Há também o serviço de criação do snippet a partir das informações do site, que pode ocorrer em certas circunstâncias, como se verá adiante. Assim, o Google não incorreria no custo de produção de conteúdo, porém incorreria no custo de sua organização, seleção e disponibilização. A existência desses serviços e necessidade de sua compensação também é reconhecida no estudo apresentado pela ANJ: “At the same time, search engines and aggregators should also receive some of the proceeds for the performance in compiling and ranking the content, and for making it available”⁴⁹. Por sua vez, os produtores de conteúdo não incorreriam nestes últimos custos, porém arcariam com os custos de produção de conteúdo.

Além disso, haveria uma contrapartida pelo Google da eventual utilização de conteúdo alheio no formato de tráfego. Esta poderia ser vista como uma remuneração da utilização do conteúdo. Caso esta remuneração em forma de tráfego não parecesse adequada para o produtor de notícias, há ainda que se verificar se o Google ofereceria a possibilidade de inibir a utilização de conteúdo. É o que se fará também mais à frente na seção “Da materialização da conduta”.

⁴⁸ Tradução livre de “the probability of using Google decreases if journalistic content is removed from the search results completely.” (Disponível em <https://fehradvice.com/valueofmedia>. Acesso em 25 de agosto de 2023.)

⁴⁹ Tradução livre: “Ao mesmo tempo, os motores de busca e agregadores também devem receber parte dos lucros pelo desempenho na compilação e classificação do conteúdo, e pela sua disponibilização.” (Disponível em <https://fehradvice.com/valueofmedia>. Acesso em 25 de agosto de 2023.)

Em caso de a utilização do conteúdo alheio em forma de snippet não gerar clique para o site produtor do conteúdo pelo fato de o consumidor ter ficado satisfeito apenas com aquela informação, há ainda de se considerar tais eventuais eficiências da conduta, conforme se fará também na respectiva seção.

Assim, conclui-se que não há incentivos para que o Google exclua os produtores de notícias como um todo. Contudo, pode haver incentivos para aumentar seus custos. Isso poderia ser prejudicial à concorrência, caso mitigasse a concorrência em publicidade digital, eventualmente levando à exclusão ainda que não total de produtores de notícias.

As preocupações referentes à publicidade digital parecem mitigadas pela existência de concorrência relevante advinda de redes sociais como Facebook e Instagram. A possível exclusão de produtores de notícias é relativa, pois há indícios de que poderia haver a entrada de novos players viabilizada pela visibilidade que o Google lhes traz.

7.4 Conclusão sobre capacidade e incentivos a fechamento de mercado

Os dados da Comscore indicam não haver capacidade para fechamento de mercado, o que levaria à finalização da análise pela ausência de dano potencial. Contudo, as informações advindas de ofícios mostram dados potencialmente divergentes, por não haver clareza a o que exatamente se referem, além de não diretamente comparáveis. Por sua vez, tendo em vista que a conduta em investigação foca em snippets, o DEE sugere que os market shares a observar não seriam apenas os percentuais de tráfego das mídias de notícias advindos do Google, mas a diferença de tráfego que a exibição ou não de snippets geraria, o que relativizaria ainda mais a capacidade de a suposta conduta gerar fechamento de mercado. Ainda assim, de forma, conservadora, segue-se com a análise.

Em relação à existência de incentivos a fechamento de mercado, verifica-se que há incentivo para aumento do custo do rival, ou seja, do produtor de conteúdo que concorre por verbas publicitárias. Não há, contudo, incentivo à sua exclusão total, uma vez que o Google depende de produtores de conteúdo dado o seu modelo de negócios.

Dessa forma, dá-se continuidade à análise.

8 Da materialidade da conduta

Parte-se, agora, à análise de materialização da conduta. Conforme visto, a prática sob investigação compreende diferentes ações que supostamente ocorrem concomitantemente, a saber:

- ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes
- fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca
- criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

8.1 Google ‘raspa’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes?

Conforme visto, a busca orgânica passa pelos passos de ‘crawling’, ‘indexação’ e ‘ranqueamento’. Cabe esclarecer que essa lógica de rastreamento, indexação e

ranqueamento é a mesma para os diferentes buscadores baseados em crawling, como o Bing⁵⁰ por exemplo.

O termo scraping está particularmente relacionado à etapa de crawling que, conforme visto anteriormente, a Central da Pesquisa Google descreve da seguinte forma:

A primeira etapa é descobrir quais páginas existem na Web. Não há um registro central de todas elas. Por isso, o Google precisa buscar páginas novas e atualizadas constantemente para adicionar à própria lista de páginas conhecidas. Esse processo é chamado de "descoberta de URL". (...)

Depois que o Google descobre o URL de uma página, ele pode visitar (ou "rastrear") a página para verificar o conteúdo dela. Nós usamos um grande conjunto de computadores para rastrear bilhões de páginas na Web. O programa que faz a busca é chamado de Googlebot (também conhecido como rastreador, robô, bot ou indexador). O Googlebot usa um processo de algoritmos para determinar quais sites rastrear, com que frequência e quantas páginas precisam ser buscadas em cada site.⁵¹

Esclarece, em seguida, que nem todas as páginas descobertas são rastreadas:

No entanto, o Googlebot não rastreia todas as páginas descobertas. Algumas páginas podem ser não permitidas para rastreamento pelo proprietário, já outras podem pedir login.⁵²

Em relação às páginas cujo rastreamento pode não ser permitido, versa:

Os rastreadores automatizados do Google são compatíveis com o protocolo de exclusão de robôs (REP, na sigla em inglês). Isso significa que, antes de rastrear um site, os rastreadores do Google fazem o download e analisam o arquivo robots.txt do site para extrair informações sobre quais partes podem ser rastreadas.

Por meio do mencionado arquivo robots.txt, os sites poderiam escolher que partes de seu site poderiam ser rastreadas.

Pelo descrito, verifica-se que o Google faz crawling das páginas (independentemente de serem sites de notícias ou não), caso não haja vedação a isso no documento robots.txt. Cabe, contudo, verificar se de fato é possível fazer tal vedação e desde quando é possível fazer isso. É ao que se dedica a seção seguinte.

8.1.1 Da possibilidade de inibição do rastreamento e indexação

De acordo com a Representada, há mais de dez anos os sites têm a possibilidade de escolher separadamente se querem excluir seu conteúdo da busca orgânica geral e do Google News:

Primeiramente, sites de notícias têm há mais de uma década a capacidade de excluir seu conteúdo do Google Busca (resultados orgânicos, Principais Notícias e aba de Notícias), bem como do subdomínio do Google Notícias e do aplicativo móvel (e, na hipótese de optar apenas pela segunda opção, eles continuarão a ser exibidos no Google Busca). Isso significa que, desde ao menos 2009,²⁹ sites de notícias têm a possibilidade de usar o protocolo

⁵⁰ <https://support.microsoft.com/en-au/topic/how-bing-delivers-search-results-d18fc815-ac37-4723-bc67-9229ce3eb6a3>. Nota-se que a busca tem passado recentemente por modificações com a introdução de ferramentas de inteligência artificial como o ChatGPT. Neste caso, em vez de mostrar um ranqueamento de links, a busca retorna a resposta em si.

⁵¹ <https://developers.google.com/search/docs/fundamentals/how-search-works?hl=pt-br>, acesso em 28 de março de 2023.

⁵² ibid

robots.txt para remover conteúdo especificamente do Google Notícias sem removê-lo do Google Busca, e vice-versa.³⁰. (SEI 0785990, par. 38)

De forma a elucidar estes e outros pontos, por meio do Ofício no 7.306/2019⁵³, a SG/Cade inquiriu o mercado⁵⁴, a respeito das seguintes questões:

1. Com relação ao **período anterior ao ano de 2012**, incluindo este:
 - a. Houve a utilização de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) retirados do site de sua empresa na plataforma de notícias do Google?
 - b. Em caso de resposta positiva ao item acima, esclareça se houve, na época, ciência e autorização para que o Google coletasse e incorporasse o conteúdo em sua própria plataforma de notícias.
 - c. Se houve autorização, de que modo se deu? Foi expressa ou se deu por meio do aceite dos termos e condições do Google?
2. Com relação ao **período que abrange o ano de 2013 e seguintes**:
 - a. Houve a utilização de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) retirados do site de sua empresa na plataforma de notícias do Google?
 - b. Em caso de resposta positiva ao item acima, esclareça se houve, na época, ciência e autorização para que o Google coletasse e incorporasse o conteúdo em sua própria plataforma de notícias.
 - c. Se houve autorização, de que modo se deu? Foi expressa ou se deu por meio do aceite dos termos e condições do Google?
3. Caso tenha ocorrido a utilização de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) retirados do site de sua empresa na plataforma de notícias do Google, informe, do ponto de vista de sua empresa, quais os efeitos dessa prática para o seu site e para o consumidor final da informação.
4. A empresa teve a opção de permanecer no Google buscas (www.google.com) e não ter o seu conteúdo reproduzido na plataforma de notícias do Google (news.google.com)?
5. Os demais sites de busca (tais como Bing, Yahoo, dentre outros) realizam as mesmas práticas do Google com relação a exibição de conteúdos relativos às notícias? Em caso negativo, descreva o modo de funcionamento destes sites, estabelecendo a diferença entre a abordagem destes e a do Google.

⁵³ SEI 0670735. Este número se refere ao ofício enviado à ANJ. Os diferentes ofícios expedidos às demais empresas possuem número diferente, porém conteúdo igual.

⁵⁴ Estadão (SEI 0670631), El País (0670655), Deutsche Welle (SEI 0670656), IG (SEI 0670659), Terra (0670660), CNN (SEI 0670662), BBC Brasil (SEI 0670663), Yahoo News Brasil (SEI 0670665), MSN (SEI 0670668), O Antagonista (SEI 0670671), Techtudo (SEI 0670672), Blasting News (SEI 0670674), Nexo (SEI 0670676), Brasil 247 (SEI 0670677), Correio 24h (SEI 0670683), CorreioWeb (SEI 0670684), Metrôpoles (SEI 0670686), Diário Catarinense (SEI 0670687), Diário do Nordeste (SEI 0670689), Jornal do Comércio (SEI 0670693), O Povo (SEI 0670694), Revista Piauí (SEI 0670695), O Popular (SEI 0670696), Diário de Pernambuco (SEI 0670698), Clarín (SEI 0670699), Estado de Minas (SEI 0670713), IstoÉ (SEI 0670715), Forbes (SEI 0670717), ANJ (SEI 0679872), Folha de São Paulo (SEI 0696512), Zero Hora (SEI 0696514), Diário Lance! (SEI 0696515), Editora Verdes Mares (SEI 0742066).

6. A disposição dos snippets (ou sua adoção/existência) é diferente em outros países nos quais a sua empresa atue? Se sim, qual é essa diferença? Qual o impacto de tal diferença no que tange ao tráfego de seu portal?

Em relação à pergunta 2, conforme visto, a ANJ alegou que a partir de 2013 deixou de ser possível bloquear o acesso do robô de busca do Google ao conteúdo dos sites:

A partir de 2013, houve uma mudança significativa na forma como o Google extraía as notícias dos sites e exibia em sua plataforma. (...) A principal mudança foi a incorporação, ao buscador orgânico, de uma 'aba especializadas com o intuito de integrar as buscas por notícias. (...) Essa reformulação no algoritmo que organiza as buscas, tornou impossível bloquear o acesso do robô de busca do Google ao conteúdo dos sites. Assim, os mecanismos desenvolvidos pelos jornais para impedir a reprodução pelo Google Notícias do conteúdo de seus sites perderam efeito, de modo que os snippets e o quadro em destaque na captura de tela acima deixaram de ser visualizados no site que produziu o conteúdo, passando ao ambiente do próprio Google. (resposta da ANJ ao Ofício n 07.306/2019, SEI n° 0691155, pp. 7 -8).

A Representada contestou, dizendo que:

A alegação da ANJ é infundada. Na realidade, a aba de notícias do Google Busca existe no Brasil desde ao menos 2009, e não houve qualquer alteração nesse sentido em 2013. Também não houve qualquer alteração específica em 2013 ou em qualquer outra ocasião que limitou a capacidade dos sites de notícias de impedir a exibição de snippets. Os fatos centrais aqui são: (i) sempre houve uma forma de impedir a exibição de conteúdo de notícias pelo Google Busca; (ii) sempre houve uma forma de impedir a exibição de snippets sem exigir a exclusão total dos resultados do Google Busca; e (iii) se os sites de notícias permitissem a exibição de seu conteúdo acompanhado de snippets, o Google sempre exibia snippets para esses tipos de resultados da mesma forma que exibe para todos os outros tipos de resultados. (Google, SEI 0785990, nota de rodapé 31)

Já em relação à pergunta 4, que questionava se “a empresa teve a opção de permanecer no Google buscas (www.google.com) e não ter seu conteúdo reproduzido na plataforma de notícias do google (news.google.com)”, a ANJ afirma:

Formalmente, sim, mas não de fato. Como indicado anteriormente, as associadas da ANJ tiveram a opção e a exerceram em relação ao Google Notícias. Em relação à busca orgânica (Google Search), especialmente após a incorporação da busca de notícias sob a aba "notícias" e a captura dos conteúdos pelo ambiente Google, tal opção deixou de ser viável, pois envolveria necessariamente perda de tráfego e, conseqüentemente, de receita publicitária. (ANJ, SEI 0691155, pág. 12)

Desse modo, confirma a ANJ que havia a possibilidade de escolher não aparecer no Google Notícias (ou seja, www.news.google.com.br e provavelmente [App de Notícias do Google](#)), permanecendo visível na busca orgânica (Google Search). O que se depreende é que talvez não houvesse a possibilidade de não aparecer na aba de “notícias” do Google Search, sem deixar de aparecer na busca geral (Google Web Search). Essa preocupação está em linha com o observado pela Conselheira Paula Farani no caso Google Shopping – Scraping:

Observa-se que, muito embora os protocolos robots.txt possam impedir que as ferramentas de busca capturem tanto sites quanto apenas determinados conteúdos, tal opção não possibilitaria aos proprietários de sites escolherem em quais mecanismos de busca do Google desejariam ou não ter o seu conteúdo capturado. Isto é, se um determinado site desejasse que o seu conteúdo não fosse capturado pelo Google Shopping, mas que o mesmo

conteúdo fosse capturado pela busca universal do Google, tal opção não era possível até o primeiro trimestre de 2014, uma vez que, até então, o mecanismo de busca do Google era integrado para todos os seus tipos de buscas.

Dessa forma, considerando a importância que a busca universal do Google possui tanto para os seus usuários quanto para sites que o utiliza, sobretudo pela sua dominância de mercado, fato é que os sites se encontravam em uma situação na qual não tinham outra saída senão permitir que o Google rastreasse os seus conteúdos, uma vez que nenhum deles optaria por deixar de ser capturados pela busca universal do Google.

Portanto, diferentemente do quanto alegado pelo Google, a política do opt-out, ao invés de dar uma opção aos proprietários de sites, garantia que o Google obtivesse informações muitas vezes não desejadas por sites concorrentes para então utilizá-las em suas buscas verticalmente integradas. Trata-se, assim, de mais uma maneira de assegurar a extração de informações de sites concorrentes por meio da busca universal para utilizá-las nos seus sites verticalmente integrados. (SEI 0632620, par. 100 a 103)

Por meio do Ofício 3573/2023/DEE/Cade, este Departamento inquiriu a Representada a respeito desses pontos por meio da pergunta: “É possível determinar as configurações do robots.txt de forma independente para o Google Web Search e Google News Search ('Aba de Notícias')? E para o "Principais Notícias" (em relação ao Google Web Search e o Google News Search)?”. Respondeu o Google:

5. Robots.txt pode ser configurado de forma independente para a Google Web Search (incluindo os resultados apresentados em Principais Notícias e na aba de Notícias) e Google Notícias. Para bloquear conteúdo na página de resultados de pesquisa do Google (google.com.br) – incluindo Principais Notícias e a aba de Notícias – os sites podem usar robots.txt para instruir o Googlebot a não rastrear o conteúdo ou usar meta diretivas para instruir o Google a não indexar o conteúdo página.

6. Para bloquear o conteúdo no Google Notícias (news.google.com.br e o News App), os sites podem usar o robots.txt para impedir que o Google rastreie seu conteúdo para exibição no Google Notícias ou usar meta-diretivas para instruir o Google Notícias a não indexar o conteúdo página. Portanto, os sites de notícias podem optar por excluir totalmente seu conteúdo do Google Search (incluindo resultados avançados como Principais Notícias) e/ou do subdomínio do Google News - sem que uma das exclusões afete a forma como é exibido no outro serviço³. (SEI 1222751, par. 5 e 6)

Nota-se que, de fato, havia a possibilidade de impedir o rastreamento de conteúdo para exibição no Google Notícias (news.google.com.br e News App) ou não indexar o conteúdo da página, sem afetar tais configurações para a Busca Orgânica. Assim, o DEE entende que a hipótese de ‘venda casada’ entre a Busca e o Google Search poderia ser descartada.

Porém, não era possível (e nem ainda é) definir de forma independente tais configurações para a Aba de Notícias do Google, mas permanecendo nos resultados orgânicos da busca. Similarmente, isso também não é possível para o quadro de “Principais Notícias”, o os outros resultados da Busca Orgânica. Isso porque a configuração do robots.txt é única para todos os sites e partes da Busca, quais sejam: a busca orgânica, os resultados exibidos no quadro “Principais Notícias” e os resultados da Aba de Notícias da Busca.

No mesmo Ofício 3573/2023/DEE/Cade, este Departamento inquiriu sobre as datas de lançamento dos diferentes produtos ligados a Notícias:

1. Há, na resposta, o seguinte histórico: "Em 2002, o Google introduziu uma aba na página do google.com dos Estados Unidos que mostrava apenas resultados de notícias, conforme imagem abaixo. O Google introduziu uma

versão de testes do news.google.com, nos Estados Unidos, em abril de 2002" (SEI 1197459). "Lançamento no Brasil. Em novembro de 2005, o Google lançou o Google News (news.google.com.br) no Brasil." Quando foi a introdução da aba de notícias no Brasil? E da caixa de "Principais Notícias"?

Responde a Representada:

Os registros do Google indicam que a aba de notícias foi lançada em português, no Brasil, em novembro de 2009. É possível que a ferramenta já estivesse disponível em inglês pouco antes dessa data, mas não antes do início do mesmo ano. O Google não encontrou, até o momento, nenhum documento capaz de comprovar a data exata de lançamento do "Top Stories" (Principais Notícias) no Brasil. No entanto, a empresa acredita que isso aconteceu em 2007. Se o Google conseguir encontrar documentos que confirmem essas datas, informará ao CADE. (SEI 1222751, par. 1)

Nota-se, então, que, nos Estados Unidos, a aba de notícias foi lançada em 2002, junto com uma versão teste do news.google.com. No Brasil, o news.google.com.br foi lançado em novembro de 2005 e, na melhor estimativa da Representada, a aba de notícias teria sido lançada apenas alguns anos mais tarde, em novembro de 2009.

De forma a entender como foi a possibilidade, de inibição de crawling, de exclusão de snippets e configuração do robots.txt ao longo do tempo, o Cade oficiou também a Representada (SEI 1180807) nos seguintes termos:

B- Descrever a evolução histórica da possibilidade de exclusão de snippets. Por exemplo, sempre houve a possibilidade de exclusão do crawling e afins apenas para determinadas partes do Google? (SEI 1180807)

Esclarece a Representada:

6. Os operadores de site (incluindo os veículos de notícia) tem a possibilidade de optar por não serem incluídos no Search, ou permanecer no Search, mas impedir a exibição de snippets nos mecanismos de busca desde o início. Ao longo dos anos, o Google tem aumentado a flexibilidade e a granularidade dos controles que os veículos de comunicação da web têm sobre seus resultados. O Google há muito tempo já oferece aos veículos de comunicação inúmeras maneiras de controlar se e como seu conteúdo aparecerá no Google News e na Pesquisa do Google (google.com.br). Os rastreadores automáticos da web do Google implementam o Protocolo de Exclusão de Robôs padrão da indústria (especificado em 1999 HTML 4.01 standard³⁶), que permite aos webmasters criar um arquivo de texto simples que dita se e como os rastreadores específicos podem acessar sites dentro do domínio". Além disso, os webmasters podem marcar páginas ou conteúdo dentro de páginas com um metatag "noindex", tanto para todos os rastreadores genéricos quanto para rastreadores específicos³⁸. Quando um rastreador do Google processa uma página ou conteúdo com a tag "noindex" ele exclui essa página ou conteúdo do índice alimentado por esse rastreador e, portanto, dos resultados do Google Search extraídos desse índice. Finalmente, o Google também fornece um centro de ajuda com um formulário de contato que pode ser utilizado pelos veículos de comunicação para remover conteúdo do Google News³⁹, e assim tem ocorrido desde, pelo menos, 2007⁴⁰.

7. Em 2009, o Google lançou globalmente um rastreador apartado, chamado "Googlebot-News, para o Google News⁴¹. Isto permitiu aos operadores de site excluir especificamente o conteúdo de aparecer no Google News sem afetar o rastreamento e indexação do conteúdo para inclusão nos resultados da web em google.com.br. Em 2011, o Google retirou o rastreador apartado do Googlebot-News, mas atualizou o rastreador geral da web Googlebot para permitir que os sites continuassem implementando regras específicas para o Google News⁴². O Google tem continuado a respeitar a implementação de regras separadas de rastreamento e noindex para o Google News desde 2009.

8. O Google implementa ainda uma série de opções de metatag para permitir aos webmasters controlar se e como o conteúdo é usado para criar snippets e visualizações no Google Search e no Google News. Essas opções permitem aos webmasters bloquear inteiramente os snippets, definir o tamanho máximo de snippets, definir a qualidade máxima para as visualizações de imagem e vídeo e impedir que as imagens sejam indexadas, entre outras funcionalidades⁴³. (SEI 01197459, pág. 14 e 15, grifo nosso)

Por exemplo, citou dentre outros, os seguintes metatags da Figura 26 abaixo:

Figura 26 - Meta Tags seguidas pelos rastreadores do Google

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Conforme consta na Central da Pesquisa Google, o ‘noindex’ “é um conjunto de regras com uma tag <meta> ou cabeçalho de resposta HTTP que é usado para evitar a indexação de conteúdo por mecanismos de pesquisa compatíveis com a regra noindex, como o Google. Quando o Googlebot rastreia a página e extrai a tag ou o cabeçalho e exclui totalmente a página dos resultados da pesquisa Google, mesmo que outros sites tenham links para ela.”⁵⁵

A Central esclarece também o comando para impedir que somente os rastreadores da Web do Google indexem uma página: <meta name="googlebot" content="noindex">. Mostra também como permitir a exibição de uma página nos resultados gerais da pesquisa do Google, mas não no Google Notícias:

Figura 27 - Explicação sobre como inibir a exibição de resultados no Google Notícias, sem sair do Google Busca



Fonte: <https://developers.google.com/search/docs/crawling-indexing/robots-meta-tag?hl=pt-br>. Acesso em 01 de junho de 2023.

De forma a compreender melhor o funcionamento do Googlebot-News, o DEE/Cade inquiriu a Representada da seguinte forma:

Há a seguinte informação na resposta: "As metatags listadas abaixo podem ser dirigidas a todos os rastreadores de ferramentas de busca (incluindo rastreadores não-Google) ou rastreadores específicos, como o rastreador principal do Google, Googlebot, ou o rastreador do Google para notícias, Googlebot-News". Googlebot-News serve para crawl(ing) de que tipo de conteúdo? Apenas aquele destinado a alimentar o Google News (news.google.com.br e app Google News)? Conteúdo para a 'Aba de Notícias' e para o 'Principais Notícias' é crawled pelo Googlebot ou Googlebot-News? (SEI 1222751, par. 2)

⁵⁵ Disponível em [Bloquear a indexação da Pesquisa com "noindex" | Central da Pesquisa Google | Documentação | Google for Developers](#), acesso em 01 de junho de 2023.

Esclareceu o Google:

2. O Googlebot-News é capaz de rastrear qualquer site que não o tenha bloqueado usando o robots.txt. No entanto, seu objetivo é rastrear apenas o conteúdo de notícias destinado a alimentar o Google Notícias (news.google.com.br e aplicativo Google Notícias). As instruções dadas ao Googlebot-News são aplicadas apenas ao Google News.

3. Esse rastreador separado foi criado em 2009 para permitir que os operadores de sites excluam o conteúdo especificamente da exibição no Google Notícias, sem impactar o rastreamento e indexação para inclusão nos resultados de pesquisa na busca, incluindo a unidade de notícias e a guia de notícias (e vice versa). No entanto, por motivos técnicos, o Googlebot-News foi descontinuado em 2011 e o Google decidiu usar um rastreador, o Googlebot, para rastrear a Google Search e o Google Notícias. Quando o Google fez essa alteração, ele atualizou o rastreador da web Googlebot geral para permitir que os sites continuassem implementando regras específicas para o Googlebot-News, sem a necessidade de usar um rastreador separado. O conteúdo da 'Guia Notícias' e 'Principais notícias' é rastreado pelo Googlebot, como parte dos resultados de notícias do Google Search.

4. O Google sempre respeitou as configurações do robots.txt, de forma que qualquer operador de site pode optar por sair do Google Search, incluindo Aba Notícias e Principais Notícias e/ou Google Notícias (news.google.com.br e aplicativo Google Notícias) usando esse protocolo². (SEI 1222751)

Relembra-se que o news.google.com.br foi lançado no Brasil em novembro de 2005 e a Aba de Notícias em novembro de 2009 (na melhor estimativa da Representada). A possibilidade de configurar o robots.txt de forma independente para o Google Busca e para o Google News (news.google.com.br e mais tarde App) existe desde 2009, ou seja, em torno de quatro anos após o lançamento do news.google.com.br no Brasil. Essa opção inicialmente foi viabilizada por meio de um rastreador específico para o Google Notícias, o Googlebot-News, e, em 2011, os rastreadores Googlebot-News e Googlebot foram unificados, viabilizando também a configuração independente para Google Busca e Google News por meio do protocolo robots.txt.

8.1.2 Conclusão sobre a ‘raspagem’ de conteúdo advindo de outros concorrentes

O Google faz o crawling de conteúdo dos sites da internet em geral, desde que não haja restrição a isso no documento robots.txt. Desde 1999 pelo menos, existe a possibilidade de inibir que determinado conteúdo seja indexado pelo Google (noindex). É possível configurar as permissões de indexação de modo independente entre o Google Busca e o Google News desde 2009⁵⁶, ou seja quatro anos após o lançamento do Google News no Brasil. Não existe a possibilidade de fazer tal configuração de modo independente para as diferentes partes da Busca, por exemplo, Google Web Search e Busca na Aba de notícias.

8.2 Faz o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca?

⁵⁶ Nota-se que em janeiro de 2010, a Autoridade de Concorrência da Itália estabeleceu um acordo com o Google, em que, dentre outros: “1) Google ensures the provision of separate Google News software that allows publishers to choose the journalistic contents to propose through Google News without jeopardizing the indexing on the Google Web Search engine. More specifically, publishers can decide whether or not to provide Google News with access to their own sites, to selectively exclude specific articles or images and to display article titles without any text excerpts.”, disponível em <https://en.agcm.it/en/media/detail?id=f8d18e1e-034f-453e-a1aa-a7ccd0a2d732>, acesso em 17 de maio de 2023.

A Representante destaca que de fato mostra em sua página de busca o conteúdo que considera relevante advindo de outros sites, seja de notícias ou outros tipos de sites:

É importante destacar que, como já explicado pelo Google em manifestações anteriores, em seus resultados orgânicos, seja para notícias ou outros tipos de sites, o Google também inclui um trecho - um pequeno trecho do texto (geralmente duas linhas com 10-15 palavras) exibido na página da web que inclui o termo de pesquisa do usuário. Os snippets também podem aparecer em alguns resultados no News Toolbelt, mas normalmente não aparecem nas Notícias principais ou no Google Notícias. (SEI 0891719, nota de rodapé 61)

Cabe, então, verificar também a possibilidade de inibir a exibição de snippets.

8.2.1 Da possibilidade de inibição da exibição de snippets

Conforme examinado, é possível determinar por meio do arquivo robots.txt que parte do conteúdo poderia aparecer como resultado da busca. Esclarece a Representada que:

Ao longo do tempo, o Google atualizou as opções disponíveis no robot metatag para fornecer aos operadores do site um controle mais granular sobre como seu conteúdo é indexado ou utilizado. As metatags listadas abaixo podem ser dirigidas a todos os rastreadores de ferramentas de busca (incluindo rastreadores não-Google) ou rastreadores específicos, como o rastreador principal do Google, Googlebot, ou o rastreador do Google para notícias, Googlebot-News⁴⁴. (SEI 1197459, par. 9)

Em relação a snippets, cita por exemplo no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5 - Descrição dos critérios de exibição dos snippets

[ACESSO RESTRITO AO CADE E GOOGLE]

Na Central da Pesquisa Google, consta também seção sobre “Como impedir a exibição de snippets ou ajustar o comprimento deles”:

Você pode impedir que snippets do site sejam criados e exibidos nos resultados da pesquisa ou informar ao Google o comprimento máximo desejado para eles. Para impedir que o Google exiba um snippet da página nos resultados da pesquisa, use a [metatag nosnippet](#). Para especificar o comprimento máximo dos snippets, use a tag meta [max-snippet:\[number\]](#). Você também pode usar o atributo [data-nosnippet](#) para impedir que determinadas partes da página sejam exibidas em um snippet.⁵⁷

Informa também que o usuário pode criar metadescrições de sua página, que às vezes é utilizada para a geração do snippet de resultado de pesquisa:

Às vezes, o Google usa a [tag <meta name="description">](#) da página para gerar um snippet de resultado da pesquisa. Isso acontece quando acreditamos que ela oferece uma descrição mais precisa aos usuários do que uma simples busca do conteúdo da página. Uma tag de metadescrição geralmente informa e atrai os usuários com um breve resumo relevante sobre a página. Elas são como um argumento de venda para convencer os usuários de que a página tem exatamente o que eles estão procurando. Não há limite de tamanho para as

⁵⁷ [Como criar metadescrições | Central da Pesquisa Google | Documentação | Google Developers](#). Acesso em 18 de abril de 2023.

metadescrições, mas o snippet é truncado nos resultados da Pesquisa Google conforme necessário. Normalmente, isso é feito para ajustar o texto à largura do dispositivo.

Coloca como exemplo, uma metadescrição que poderia servir para atrair cliques:

```
<meta name="description" content="Irritando a cidade pequena de Whoville, um idoso local rouba os presentes de todos na noite anterior a um evento importante. Confira as atualizações ao vivo sobre o assunto.">
```

Além disso, explica como os snippets são criados:

Os snippets são criados automaticamente com base no conteúdo da página. Eles são desenvolvidos para enfatizar e exibir o conteúdo da página que melhor se relaciona à pesquisa específica do usuário. Isso significa que a Pesquisa Google talvez mostre snippets diferentes em cada pesquisa.

Os proprietários de sites têm duas maneiras principais de sugerir conteúdo para os snippets que criamos:

Pesquisa aprimorada: adicione dados estruturados ao seu site para ajudar o Google a entender o conteúdo da página, como uma avaliação, uma receita, uma empresa ou um evento. Saiba mais sobre como a pesquisa aprimorada pode melhorar a descrição do seu site nos resultados da pesquisa.

Tags de metadescrição: às vezes, o Google usa a tag <meta> para gerar snippets quando eles parecem oferecer aos usuários uma descrição mais precisa do que a encontrada diretamente no conteúdo da página.⁵⁸

Nota-se, portanto, que, de fato a Representada faz conteúdo relevante aparecer em sua página de busca mas que, desde 1999 existe a possibilidade de impedir a criação e exibição de snippets.

As mídias jornalísticas teriam então a possibilidade de impedir a exibição de snippets nos links de suas páginas. Similarmente à configuração de não indexação, poderiam fazer isso de forma independente entre o Google Search e o Google News desde 2009, quando foi criado o Googlebot-News. Contudo, não poderiam fazê-lo de forma independente entre a Busca Universal e as outras partes referentes a notícias da Busca (ou seja, Aba de Notícias e caixas de Notícias na Busca). Uma vez permitido o snippet, não têm controle sobre o seu conteúdo (ou o trecho da página que será exibido), apenas sobre o seu tamanho máximo.

8.2.1.1 Trechos em destaque

Ao longo da investigação, verificou-se que os snippets podem assumir diferentes formas. A mais tradicional tende a ser a seguinte:

Figura 28 - Primeira pesquisa pelo assunto “salário mínimo”



Fonte: Print retirado da Google pesquisa em 19 de março de 2023.

⁵⁸ ibid

A mesma busca também pode apresentar a resposta no formato abaixo:

Figura 29 - Segunda pesquisa realizada pelo assunto “salário mínimo”



Fonte: Print retirado da Google pesquisa em 19 de março de 2023.

Aventou-se, então, que um site pudesse querer não aparecer neste segundo formato, mas continuar aparecendo no primeiro formato. Isso porque poderia julgar que a informação já estivesse prontamente disponível no segundo formato, sem a necessidade de clicar no link para saber mais detalhes. É possível, contudo, que o site na verdade desejasse aparecer no segundo formato, que seria mais proeminente, possivelmente aumentando a probabilidade de clique. Relembre-se o caso Google Shopping – bias⁵⁹, em que sites comparadores de preços desejavam aparecer na parte superior dos resultados da busca com imagens. Nesse caso, a Representante E-Commerce afirmava:

Resumidamente, desde o lançamento do Google Shopping no Brasil, a Representante vem tentando, sem sucesso, incluir no resultado da "busca orgânica" do Google Busca os links de seus comparadores de preço, Buscapé e Bondfaro, com imagem. Após uma semana de tratativas, o Sr. Pessanha informou à Sra. Luz que este tipo de inserção com fotografia seria prerrogativa exclusiva do Google Shopping (...).

51. Pelas declarações acima fica evidente (i) que não é ocasional o fato de apenas o link do Google Shopping ter aparecido com imagem e preço —mais recentemente também passaram a incluir reviews (comentários de internautas sobre produto ou loja) - no resultado de pesquisa realizada no Google Busca, em 24 de outubro de 2011; bem como (ii) que a nenhum outro comparador de preço será conferido o direito de divulgar imagem, preço, número de lojas e de reviews no Google Busca, a não ser que os órgão do SBDC adotem medidas urgentes para impedir que este tipo de prática anticompetitiva do Google se perpetue até a eliminação completa da concorrência no mercado brasileiro de sites de comparação de preço. (SEI 0001421, pág. 23 e 24, par. 50 e 51)

Na Central da Pesquisa Google, foi possível verificar que o segundo formato é o denominado “trecho em destaque”. Conforme tal site,

Os trechos em destaque são caixas especiais em que o formato habitual de um resultado da pesquisa é invertido, mostrando o snippet descritivo primeiro. Eles também aparecem em um grupo de perguntas relacionadas, também conhecido como "As pessoas também perguntam".⁶⁰

Há em seguida, a seção: “Como posso desativar os trechos em destaque?” e o subitem “Bloquear somente trechos em destaque”. Conforme consta no site,

⁵⁹ Processo no. 08012.010483/2011-94

⁶⁰https://developers.google.com/search/docs/appearance/featured-snippets?visit_id=638175330677038371-2393673613&rd=1&hl=pt-br (acesso em 19 de abril de 2023)

Caso você queira manter os trechos com formato comum nos resultados da pesquisa, mas não quiser aparecer nos trechos em destaque, tente definir a [regra max-snippet](#) para comprimentos menores. Os trechos em destaque só aparecerão se for possível exibir texto suficiente para gerar um trecho em destaque útil.

Continue diminuindo o valor se as páginas ainda aparecerem nos trechos em destaque. Em geral, quanto menor for a configuração da regra max-snippet, menor será a probabilidade de que a página apareça com um trecho em destaque.

O Google não informa um tamanho mínimo exato necessário para que uma página apareça como trecho em destaque. Isso ocorre porque o tamanho mínimo varia de acordo com vários fatores, como as informações no trecho, o idioma e a plataforma (dispositivo móvel, app ou computador).⁶¹

Destaca também que “O uso de um valor baixo na configuração da tag max-snippet não garante que o Google não mostrará trechos em destaque para a página. Para garantir que ela não será exibida, use a regra nosnippet.”

Dessa forma, verifica-se a possibilidade de bloquear snippets nos trechos em destaque, mas que implica bloquear também no restante da busca orgânica. É possível diminuir a probabilidade de ter snippet exibido nos trechos em destaque por meio de configurações de comprimento máximo de snippet.

De modo a verificar o grau de utilização pelas mídias de notícias no Brasil dos meta-tags descritos, o DEE/Cade inquiriu a Representada se algum editor utilizou as ferramentas para limitar os snippets ou a ferramenta de opt-out. Após análise automatizada das instruções de meta tags dos domínios de publishers de notícias solicitados, informou o Google que era mínima essa utilização:

Com essa pergunta, entendemos que o Cade se refere às meta-tags que os operadores de sites podem incorporar ao HTML das suas páginas web para comunicar ou dar instruções aos rastreadores, incluindo o Google. Essas instruções podem ser utilizadas em qualquer ferramenta de busca, não apenas para o Google (por exemplo, "meta tags Robots" ²⁹). As meta-tags podem ser visualizadas por qualquer pessoa que utilize um navegador (por exemplo, clicando com o botão direito do mouse numa página no Chrome e selecionando "inspecionar" ou "ver fonte da página"). Em atenção ao pedido específico do DEE, o Google comprometeu-se a procurar e analisar as instruções de meta tag de forma automatizada. Na análise das especificações das meta-tags³⁰, foi possível coletar dados para 240 dos 265 domínios de publishers de notícias para os quais o Google já havia fornecido dados ao DEE (associados da ANJ, subdomínios do UOL/Globo e alguns outros sites identificados pelo Google)³¹. Destes, apenas um domínio (motorsport.uol.com.br) limitou a o snippet a 500 palavras - o que, na verdade, é muito maior do que o que o Google costuma exibir para o resultado de uma busca específica³². (SEI 1257697)

A seguir, apresenta-se transcrição das notas de rodapé mencionadas:

29 Vide <https://www.bing.com/webmasters/help/which-robots-metatags-does-bing-support-5198d240>.

30 Note-se que as meta tags são utilizadas para restringir snippets a um nível de página. A análise do Google examinou as meta-tags da página inicial de cada site. O Google não analisou todas as páginas web de todos os editores considerados.

31 Todos os 25 domínios restantes são links de redirecionamento e/ou estão atualmente indisponíveis.

⁶¹ *ibid*

32 Por exemplo, num documento com espaçamento simples, com um tipo de fonte padrão e de tamanho 12, 500 palavras equivaleriam a uma página. (SEI 1257697)

Além disso, aventou-se a possibilidade de as configurações de snippet afetarem o ranqueamento dos sites em resposta às buscas realizadas. Respondeu a Representada que a inibição da exibição de snippets ou configuração de limitação de seu tamanho não eram fatores determinantes para a forma como o conteúdo é rastreado, indexado ou classificado pelos algoritmos. Não afetariam, portanto, o ranqueamento dos resultados orgânicos da Busca diretamente. Contudo, identificou que poderia haver eventual impacto indireto na posição do site:

A opção do operador de um site de limitar o tamanho dos snippets apresentados nos resultados de pesquisa, ou de removê-los totalmente, não é um fator considerado no ranqueamento dos resultados de “link azul” no Google Search. Um número limitado de funcionalidades especiais, sobretudo os “Featured Snippets”, exigem snippets para funcionarem, de modo que os sites que restringem os snippets não são elegíveis para essas funcionalidades. Em 2019, juntamente com o lançamento de melhores comandos de meta tag para reduzir os snippets, o Google também reformulou os Top Stories para garantir que os editores de notícias que restringiram o seu conteúdo de pré-visualização pudessem continuar a aparecer nessa seção. O fato de um site ter ou não desabilitado ou limitado o tamanho dos seus snippets não é um fator na forma como esse conteúdo é rastreado, indexado ou classificado pelos algoritmos de pesquisa do Google.²⁷

20. No entanto, a utilização das meta tags do robots pode ter um eventual impacto indireto na posição de um site, afetando a sua taxa de cliques nos resultados do Google Search²⁸. Especificamente, os operadores de sites podem utilizar as metas tags do robots para otimizar os snippets apresentados na Pesquisa Google, de modo a melhorar a visualização do conteúdo dos seus sites. Se os usuários puderem avaliar melhor o conteúdo de um site e considerarem esse conteúdo relevante e útil, o site poderá, com o tempo, classificar-se melhor no Google Search. (SEI 1257697)

8.2.2 Conclusão sobre a exibição de conteúdo relevante em sua página de busca

O Google de fato exhibe conteúdo relevante em sua página de busca, o qual é criado a partir das informações do site original. O site original pode influenciar como esse conteúdo será mostrado a partir de tags de metadescrições por exemplo. Desde 2019, ele também pode definir o tamanho máximo do snippets a ser exibido.

Há um tipo particular de snippet chamado ‘trechos em destaque’ (featured snippets). Os sites têm mecanismos para inibir a aparição em ‘trechos em destaque’ – por exemplo, determinando um baixo tamanho máximo para os snippets, mas não há uma opção de desabilitar apenas ‘trechos em destaque’, mantendo a exibição dos outros tipos de snippets.

Contudo, 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.

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.

8.3 O uso de snippets faz com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias?

De forma a verificar se há indícios de que o uso de snippets faça com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias, a SG/Cade oficiou (Ofício 7306/2019/CGAA1/SGA1/SG/Cade) o mercado⁶² com as seguintes perguntas:

Caso tenha ocorrido a utilização de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) retirados do site de sua empresa na plataforma de notícias do Google, informe, do ponto de vista de sua empresa, quais os efeitos dessa prática para o seu site e para o consumidor final da informação.

A empresa consegue identificar se o uso do conteúdo de seu site pelo Google trouxe **benefícios** ou **prejuízos** (como, por exemplo, alteração no fluxo de visitas e tráfego online) para o seu **site**?

A sua empresa entende que o uso de conteúdo por parte do Google para produção de snippets (caixas destacadas que aparecem como um curto resumo da notícia publicada em seu site quando um usuário realiza alguma busca no Google) é prejudicial ao seu site? Se sim, justifique.

Das 26 respondentes, 16 indicaram que o uso de conteúdo por parte do Google para produção de snippets não seria prejudicial ao seu site. Muitos sinalizaram que a apresentação de snippets aumentaria o tráfego para o site em questão, conforme citações abaixo.

[ACESSO RESTRITO AO CADE] (BBC News Brasil, SEI 683419)

“Entendemos que os snippets, quando acompanhados do link para a notícia, podem aumentar o interesse do leitor por aquele conteúdo, levando-o a clicar”. (Correio 24h, SEI 678684)

“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.” (Editora 247, SEI 678670)

“Não entendemos os snippets como prejudiciais, eles ajudam a aumentar o tráfego do site.” (Metropoles, SEI 677372)

“Não, ao contrário: acreditamos que os snippets aumentam o tráfego no site da revista.” (Revista Piauí, SEI 677957)

“Os snippets podem servir para atrair audiência aos nossos sites”. (Jornal do Comércio, SEI 678878)

“(…) 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 a página mais correspondente a sua pesquisa.” (Telefônica, SEI 678642)

Por sua vez, outros indicaram que o uso de snippets reduz a necessidade de o usuário clicar o link, permanecendo no ecossistema do Google, conforme citações a seguir:

“Na medida em que o Google deixa de publicar apenas o título e o link da notícia, e passa também a apresentar um resumo desta, o usuário que acessa a busca acaba por satisfazer-se com a breve informação e permanece retido no ecossistema do Google.” (ANJ, SEI 0691155)

“(…) a empresa entende que o uso de nosso conteúdo para a produção de 'snippets' é prejudicial ao nosso site. O 'snippet' é uma forma de exibir o conteúdo produzido pela empresa para o usuário sem que o mesmo tenha necessidade de clicar (não há conversão e, conseqüentemente, não gera

⁶² Ver lista de oficiados na nota de rodapé 31

aumento do tráfego, benefício da ferramenta indexadora).” (Diário Catarinense, SEI 678892)

“Os snippets são parte do que parece ser uma estratégia adotada pelos provedores de buscas, de forma a reter os usuários pelo máximo de tempo possível navegando em suas plataformas, e logo na tela inicial da chamada SERP (a página de resposta da busca). Quando esses snippets utilizam conteúdo do jornal reorganizando-o fora de seu contexto original pode, sim, haver um ponto de questionamento.” (Folha de SP, SEI 714669)

“... com o uso de snippets, boa parte do conteúdo já pode ser lida pelo usuário final no próprio site do Google, reduzindo assim a quantidade de tráfego para o nosso site, e consequentemente, eliminando parte da receita da publicidade que seria oferecida pelo nosso site, e também diminuindo o engajamento de leitores que poderiam ser convertidos em futuros assinantes do nosso site.” (O Popular, SEI 683223)

“Sim, à medida que, por mais que contabilize 1 pageview, o mesmo pode inibir parte do tráfego para nosso site e, assim, não gerar monetização pelo consumo da notícia.” (O Povo, SEI 679120)

“Sim, a Techtudo entende que o uso do conteúdo por parte do Google para produção de snippets é prejudicial, embora não possua dados conclusivos já que não existe nenhuma transparência ou monitoramento de quais conteúdos são apropriados e apresentados nos snippets do Google. (...) é bem interessante notar as evoluções que o Google efetuou em seus produtos ao longo dos anos, especialmente na sua ferramenta de buscas, com o desenvolvimento dos boxes de 'Notícias' / 'Principais Notícias', 'onebox', 'answer boxes', 'live results', 'knowledge panel', 'featured snippets', dentre outros, que têm como função agregar e fornecer dados relevantes associados à busca do usuário na própria página de resultados. O objetivo dessas modificações ocorridas ao longo do tempo é claro: fazer com que o usuário se satisfaça com as informações obtidas já na própria página de resultados do Google, sem que seja necessário de fato acessar qualquer dos links ali indexados. Já há estudos disponíveis que indicam que uma parte considerável das buscas no Google resultam em "0 clicks", ou seja, o usuário "pararia" em sua busca no Google, onde já encontraria as informações essenciais para responder à sua busca, sem clicar no site indexado. A empresa Jumpshot, por exemplo, tem métricas que indicam que quase 50% das buscas do Google resultam em "0 clicks"². (Techtudo, SEI 685650)

Note-se que algumas das respondentes que informaram se sentir prejudicadas pelo uso de seu conteúdo para a produção de snippets, relataram que a prática poderia gerar aumento de tráfego. O Diário Catarinense, por exemplo, respondeu:

Essa prática, no caso de somente listar o link do conteúdo jornalístico, atualmente, pode gerar o aumento de tráfego.

(...)

A empresa consegue identificar a alteração do fluxo de visitas e o consequente aumento do tráfego online. (Respostas às perguntas 3 e 5 do Ofício 7306/2019/CGAA1/SGA1/SG/Cade)

A Folha de SP, por sua vez, indicou que poderia ter havido benefícios ao consumidor final da informação e aumento do tráfego direto para seu site:

[ACESSO RESTRITO AO CADE]. (Respostas às perguntas 3 e 5 do Ofício 7306/2019/CGAA1/SGA1/SG/Cade)

Já ‘O Popular’ relatou ter havido relevante aumento de tráfego pelo site do Google: “Houve relevante aumento de tráfego pelo site do Google. Em 2010, o tráfego Direto era de 56% contra 32% Google. Em 2019, 28% Direto contra 49% Google. No nosso caso, tivemos um incremento positivo de visitas de usuários únicos no período de 2010 a 2019”.

Por fim, ‘O Povo’ indicou ter havido benefício do tráfego, mas não o suficiente para compensar os prejuízos associados à perda de receita com mídia:

Em contrapartida, perdemos receita com mídia e não ocorre qualquer tipo de monetização relacionada a utilização deste conteúdo.

(...)

Em nossa avaliação, ocorreu o benefício de tráfego, mas não o suficiente para suprir os nossos prejuízos.” (Resposta às perguntas 3 e 5 do Ofício 7306/2019/CGAA1/SGA1/SG/Cade)

Apesar de a maior parte dos respondentes ter sinalizado que o uso de conteúdo por parte do Google para produção de snippets não seria prejudicial ao seu site, houve também respostas diametralmente opostas.

Em sua defesa, a Representada ressalta que os efeitos da exibição nos resultados do Google são diferentes para veículos de notícias menores e maiores:

Veículos de notícias menores com menos reconhecimento de marca se beneficiam do fato de serem exibidos dentre os resultados do Google e de ter trechos de seu conteúdo exibidos para que os usuários possam avaliar sua relevância, ao passo que empresas de notícias maiores se beneficiam do reconhecimento da marca, que leva os usuários a visitar diretamente seus sites quando comparado aos seus rivais menores. Como o Google classifica seus resultados orgânicos com base na relevância (em vez de, por exemplo, pagamento), os resultados de busca do Google permitem que veículos de notícias maiores e menores concorram em um campo mais nivelado pela atenção do usuário, permitindo que novos entrantes ganhem tração e assim beneficiem os usuários, aumentando a diversidade de fontes de notícias à sua disposição. (Google, SEI 0891719, par. 49)

Apresentou também os resultados de uma “Consumer Survey”, pesquisa que conduziu com aproximadamente 2.000 leitores brasileiros de notícias online, com 18 anos ou mais, em sites da Rede de Editores do Google Surveys. Conforme explicou, esse tipo de pesquisa geralmente é chamado de ‘surveywall’, tendo em vista que a pesquisa bloqueia parcial e temporariamente o conteúdo de um site até que a pesquisa seja respondida. Para garantir representatividade, utiliza um processo de duas etapas, em que primeiro emprega amostragem estratificada e, posteriormente, aplica ponderação pós-estratificação⁶³.

A pesquisa indicou que a maioria dos respondentes considerou que i. A exibição de snippets é útil para avaliar quais opções são mais relevantes e para decidir em qual link clicar; e que ii. A exibição de snippets aumenta a probabilidade de clicar em um resultado específico da notícia:

A Consumer Survey⁵¹ 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. A Consumer Survey também demonstra que os snippets melhoram o tráfego para os editores de notícias (em vez de desviar o tráfego deles). 63,9%⁵² dos usuários responderam que sem a exibição de snippets, seria menos provável que eles clicassem em um resultado específico da notícia. (Manifestação Google, SEI 0891719, p. 43; Consumer Survey no SEI 0891715, pág. 50)

É possível que o efeito dos snippets seja diferente a depender de como eles são apresentados. Por exemplo, a probabilidade de clique pode ser diferente para snippets tradicionais e para os ‘trechos em destaque’ (featured snippets) vistos anteriormente.

⁶³ Detalhes da metodologia em SEI 0891715, pág. 52

Conforme estudos⁶⁴ econométricos também apresentados pela Representada, que avaliaram o impacto do ‘desnippeting’ sobre o tráfego gerado pelo Google para as mídias de notícias, em geral, a inibição da exibição de snippets levou à redução de tráfego para os sites do respectivo conteúdo. Os estudos também não encontraram efeitos estatisticamente significantes sobre a receita do Google. Esses estudos consistiram em experimentos realizados pelo Google em outros países para analisar o impacto da remoção dos snippets do Google Search no tráfego de usuários.

Mais especificamente, [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE].

Em geral, os estudos indicam que em média a exibição de snippets aumenta o tráfego gerado pelo Google aos sites dos publishers, já que sua inibição diminui o tráfego para tais sites.

8.3.1 Conclusão sobre o uso de snippet fazer com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias

A maioria das mídias de notícias oficiadas pela SG/Cade indicou que o uso de snippets possui efeitos positivos sobre seu volume de tráfego. Houve, contudo, respostas que foram no sentido oposto.

O Google trouxe um Consumer Survey que indicou que a maioria dos usuários consideravam que sem a exibição de snippets, seria menos provável que eles clicassem em um resultado específico da notícia. Trouxe também estudos econométricos internacionais que revelavam que a inibição da exibição de snippets reduziu o tráfego às mídias de notícias, sem impactos sobre a receita do Google Search.

A análise de dados pelo DEE/Cade indicou que para os termos selecionados, em torno de metade das buscas geram um clique. Contudo, não permitem verificar o efeito da exibição de snippets sobre a probabilidade de clique.

Desta forma, vários dos indícios coletados indicam que o uso de snippets tende a favorecer o tráfego aos respectivos sites, não havendo evidências suficientes que permitam concluir que o uso de snippet faça com que o consumidor deixe de seguir o link para sites de notícias.

8.4 Análise de dados das Busca Temática de Notícias do Google

No Ofício 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE, questionou-se o Google sobre aspectos relevantes de sua atividade relacionados às práticas investigadas neste processo e solicitou-se o envio de dados, que podem ser divididos em dois grandes grupos.

O primeiro grupo referia-se a dados de acessos a **sites de notícias** por meio de domínios do Google. Também foram solicitados dados da receita obtida com os cliques pagos nesses sites. A seleção da amostra foi feita considerando-se a filiação à Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a relevância do veículo jornalístico no setor de imprensa. A amostra pretendida era composta de 140 sites. Os dados apresentados deveriam ter periodicidade mensal e abranger o período de janeiro de 2011 a dezembro de 2022.

O segundo conjunto de dados solicitado abrangia também informações referentes à quantidade de cliques em sites de notícias, mas os dados restringiam-se a **buscas**

⁶⁴ SEI 1247095

relacionadas a temas pré-determinados. A amostra dos sites era a mesma do primeiro grupo, a periodicidade requerida também era mensal, mas o período abrangido referia-se apenas aos últimos doze meses.

A planilha com o detalhamento e o padrão que deveria ser usado como guia pela empresa é o documento SEI 1180841.

A manifestação do Google em resposta ao ofício foi juntada ao processo (SEI 1203531). Os dados quantitativos solicitados constam de anexo confidencial (SEI 1197460). São esses os dados que serão analisados pelo DEE.

8.4.1 Completude e agregação dos dados

A empresa apresentou os dados em um formato diverso do solicitado, mas não prejudicial à análise. Juntaram-se dois conjuntos de dados referentes aos sites de notícia. O primeiro abrange doze meses (fevereiro de 2022 a janeiro de 2023). Do segundo, constam dados desde janeiro de 2011 até dezembro de 2022, mas não foram incluídos dados de receita com os cliques pagos. Os dados restritos às buscas de temas pré-determinados foram apresentados com a periodicidade e abrangência temporal estabelecida no ofício.

A fim de facilitar o entendimento, cada um dos conjuntos será analisado separadamente. O primeiro é o de sites de notícias, do período de fevereiro de 2022 a janeiro de 2023, que será referido como “sites de notícias – ano”. O segundo é a série temporal mais longa referente aos sites de notícia que será referida como “sites de notícias – série temporal”. Por fim, o terceiro é o conjunto com buscas temáticas que será referido como “Séries por assuntos de pesquisa”.

8.4.1.1 Sites de notícias - Ano

Dos 139 sites listados no ofício, foram apresentados dados referentes a 130. Um estava com o endereço errado (midianinga.org), três domínios não existiam mais (an.com.br, orm.com.bramazonia, jornaldezminutos.com) e, para cinco (diariocatarinense.com.br, diariodoamazonas.com.br, extra.inf.br, santa.com.br, jc.com.br), não foram apresentadas explicações. Foram incluídos na resposta, os domínios Globo, Globo Notícias e Uol Notícias. Conforme a empresa, esses sites têm uma grande quantidade de subdomínios que não são relacionados a notícias, razão pela qual estes foram excluídos dos dados. A empresa informou quais subdomínios foram incluídos em cada uma dessas denominações⁶⁵. Os domínios g1.com.br, oglobo.com.br e valor.globo.com, que estão discriminados na tabela, também foram incluídos nos dados do Globo Notícias. Da mesma forma, o domínio uol.com.br, incluído separadamente na tabela, compõe o Uol Notícias. Na sessão de análise dos dados, em vez dos dados individualizados dos domínios de Globo e Uol, foram utilizados os dados dos clusters Globo Notícias⁶⁶ e Uol Notícias⁶⁷.

⁶⁵ SEI 1197460, Apêndice

⁶⁶ Conforme explicação da Representada, o *cluster* considera todos os sites controlados pelo grupo de mídia com notícias enquanto finalidade, tais como os domínios globo.com, G1, Globo Esporte, gshow etc.

⁶⁷ Conforme explicação da Representada, o *cluster* inclui todos os sites registrados sob o domínio “uol.com.br” com notícias enquanto finalidade, tais como UOL Economia, UOL Esporte, Splash, entre outros.

Dos domínios apresentados, para oito as séries não estavam completas (menos que 12 observações), como se pode observar no Quadro 6, abaixo.

Quadro 6 - Domínios cujas séries não estão completas

[ACESSO RESTRITO AO CADE]

Não foram apresentados dados para as variáveis “Cliques orgânicos originados do news.google.com”, “Cliques orgânicos originados do App Google News”, “Cliques pagos originados do Google Search via toolbelt de Notícias”, “Cliques pagos originados do news.google.com”, “Cliques pagos originados do App Google News”, “Receita dos cliques pagos originados do Google Search via toolbelt de Notícias”, “Receita dos cliques pagos originados do news.google.com” e “Receita dos cliques pagos originados do App Google News”.

A Representada explica⁶⁸ que os dados dos domínios com a segmentação por (i) Google Search não incluindo News Toolbelt, (ii) Google Search apenas via News Toolbelt, (iii) Google News Subdomínio e (iv) Google News App estão disponíveis somente quando observados os registros de sessão⁶⁹, os quais possuem apenas 400 dias de retenção. Devido a isso, tais dados foram apresentados somente para os últimos 12 meses. Em particular, os dados para o (i) Google Search apenas via News Toolbelt não estão disponíveis antes deste período.

O Google esclarece também que os dados de tráfego segmentados por news.google.com e App Google News nos últimos 12 meses não estão disponíveis, uma vez que possuem apenas uma retenção de 55 dias por registro de sessão e que os dados de Google News anteriores ao redesign deste, em 2018, não estão disponíveis.

8.4.1.2 Sites de notícias – Série Temporal

Neste conjunto de dados, que cobre o período de janeiro de 2011 até dezembro de 2022, não foram incluídos os sites midianinga.org, orm.com.bramazonia, jornaldezminutos.com, bopaper.com.br, e extra.inf.br. O primeiro porque o domínio foi redigido incorretamente, o segundo e o terceiro porque não existem e, para os outros dois, não foi dada explicação. Diferentemente do conjunto analisado anteriormente, 81 dos 137 sites constantes da amostra não têm observações para o período completo. Neste caso, contudo, isso é esperado, pois, ao longo de onze anos, algumas empresas entram e outras saem.

Para esta série não foram apresentados dados referentes ao toolbelt de notícias. A agregação dos dados apresenta as mesmas questões da série anterior.

8.4.1.3 Séries por assuntos de pesquisa

Este conjunto de dados solicitado abrangia informações referentes à quantidade de buscas realizadas no site do Google, quantidades de impressões e quantidades de

⁶⁸ SEI 1197460

⁶⁹ A Representada esclarece que os registros de sessão são tradução do termo “session logs”, que se refere aos registros das atividades que ocorrem durante uma sessão de um usuário ou de um sistema em uma aplicação web ou em dispositivo de rede. (SEI 1197460, nota de rodapé 2)

cliques em sites de notícias, mas os dados restringiam-se a buscas relacionadas a temas pré-determinados, a saber: Auxílio Brasil, Enem, Gasolina, Guerra Ucrânia, Inflação, Protestos, Salário mínimo, Selic, Vacina covid). Foram fornecidos dados mensais para os últimos doze meses (fev/22 a jan/23, referentes ao tráfego da segunda quarta-feira de cada mês).

8.4.1.4 Séries por assuntos de pesquisa e sites

Em complemento às séries solicitadas anteriormente, foi requerido por meio do Ofício no. 3573/2023/DEE/Cade (SEI 1216781), a abertura das séries ‘por assuntos de pesquisa’ por cada um dos sites de notícias clicados. Tais informações foram apresentadas posteriormente pela Representada (SEI 1228614).

8.4.2 Análise dos dados

8.4.2.1 Sites de notícias – Ano (fev/2022 a jan/2023)

8.4.2.1.1 Dados agregados

Foram considerados apenas os domínios com observações para todos os períodos de fevereiro de 2022 a janeiro de 2023. Como se pode observar no Gráfico 5, o padrão de cliques orgânicos nos doze meses é muito semelhante na busca universal⁷⁰ (Google Web Search) e no toolbelt de notícias. Em novembro de 2022, há um pico, que talvez tenha sido decorrente das eleições. Em janeiro de 2023, há outro grande crescimento, que pode estar relacionado à posse do novo presidente e aos eventos políticos posteriores.

Gráfico 5 - Quantidade mensal total de cliques orgânicos para os domínios selecionados provenientes do Google Busca: advindos do ‘Google Search Toolbelt de Notícias (esquerda) e do ‘Google Search não Toolbelt de Notícias’ (direita) - (fev/2022 - jan/2023)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

A principal diferença, assim, é na quantidade de cliques. No mês em que houve proporcionalmente maior quantidade de cliques no toolbelt em comparação ao Google Web Search (janeiro de 2023), essa porcentagem não atingiu [0% - 10%] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] .

Já os cliques pagos na busca geral apresentaram um padrão diferente dos cliques orgânicos como pode ser observado no Gráfico 6 abaixo. Isso pode indicar que sua dinâmica é mais influenciada por outros fatores do que pelos mesmos acontecimentos que influenciam a busca por notícias. Além disso, a receita total com esses cliques não segue a mesma dinâmica da quantidade de cliques, gerando uma variação do valor por clique bastante grande no ano. A receita foi apresentada em dólares, mas, no gráfico abaixo, é

⁷⁰ As séries solicitadas foram divididas em ‘Toolbelt de Notícias’ e ‘não-Toolbelt de Notícias’. Posteriormente, adotou-se a nomenclatura simplificada de ‘Toolbelt de Notícias’, referente ao ‘Google News Search’, ‘Google Web Search’, referente ao ‘não-Toolbet de Notícias’.

apresentada em reais. A conversão foi feita com base na taxa de câmbio média de cada mês.

Gráfico 6 - Receita dos cliques pagos originados do Google Search para os domínios selecionados (R\$ constantes de dez/2022 - 02/2022 -01/2023)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

8.4.2.1.2 Análise dos sites

Os dados apresentados permitem, ainda, saber quais os sites de notícias com mais cliques no período.

Conforme discutido anteriormente, há que se ter em conta, em todas as análises, que foram consideradas as entidades Globo Notícias e Uol Notícias, as quais congregam vários sites. Por isso, a quantidade de cliques é muito grande, como pode ser observado nos gráficos da distribuição de cliques, abaixo, em que esses dois outliers aparecem com nitidez.

Gráfico 7 - Distribuição da Quantidade de Cliques orgânicos ‘Search não Toolbelt de Notícias’ (esquerda) e ‘Search Toolbelt’ (direita) (02/2022 -01/2023)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Feitas essas observações, é possível verificar um dos argumentos apresentados pelo Google em sua defesa. Conforme a empresa postula, sites independentes e de menor porte beneficiar-se-iam mais da exibição pelo Google do que veículos já conhecidos⁷¹. Os resultados das buscas permitiriam a consumidores conhecer novos veículos e que estes concorressem em condições iguais às empresas já estabelecidas. Ao aumentar a diversidade das fontes disponíveis, o Google beneficiaria os usuários.

De fato, considerando-se apenas os 122 sites da amostra final, o cálculo da participação em números de cliques no período estudado (fevereiro de 2022 a janeiro de 2023), revela que o site metropoles.com teve mais cliques na Busca Universal e no Toolbelt de notícias do que o estado.com.br, que é um grupo jornalístico tradicional e filiado à ANJ. No Toolbelt de Notícias, aparece, ainda, entre os 20 maiores, o poder360.com.br. **É possível que as empresas mais tradicionais tenham um número menor de cliques do que o esperado não porque o usuário está se contentando com o conteúdo a que tem acesso no site do Google, mas porque está clicando em sites menos conhecidos.**

⁷¹ “Veículos de notícias menores com menos reconhecimento de marca se beneficiam do fato de serem exibidos dentre os resultados do Google e de ter trechos de seu conteúdo exibidos para que os usuários possam avaliar sua relevância, ao passo que empresas de notícias maiores se beneficiam do reconhecimento da marca, que leva os usuários a visitar diretamente seus sites quando comparado aos seus rivais menores. Como o Google classifica seus resultados orgânicos com base na relevância (em vez de, por exemplo, pagamento), os resultados de busca do Google permitem que veículos de notícias maiores e menores concorram em um campo mais nivelado pela atenção do usuário, permitindo que novos entrantes ganhem tração e assim beneficiem os usuários, aumentando a diversidade de fontes de notícias à sua disposição” (Google, SEI 0891719, par. 49)

Gráfico 8 - Participação percentual de cada site no tráfego orgânico gerado pelo Google para os domínios selecionados – ‘Search não Toolbelt de Notícias’ (esquerdo) e ‘Toolbelt de Notícias’ (direito)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Gráfico 9 - Participação percentual de cada site no tráfego orgânico gerado pelo ‘Google Search não Toolbelt’ para os domínios selecionados (fev/2022 a jan/2023)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Athey et al⁷² também encontram evidências nesse sentido. Em seu estudo “The impact of aggregators on internet News consumption”, investigou-se o efeito que o Google News tinha sobre o tráfego gerado aos sites de notícias online. Utilizou-se a Espanha como um experimento natural, tendo em vista que o Google encerrou o ‘produto’ Google News no país, em resposta a uma reforma de direitos autorais promulgada em dezembro de 2014. Foi feita uma comparação entre um grande número de usuários do Google News e um grupo de controle sintético de usuários semelhantes, mas não usuários do Google News.

Os resultados mostraram que os usuários do Google News possuíam um consumo de notícias 20% maior antes do fechamento do Google News e visitavam páginas de publishers de notícias 10% mais frequentemente. Tal mudança foi concentrada em publishers menores, enquanto publishers maiores não tiveram mudanças significativas no seu tráfego total (há um aumento das visualizações de suas homepages, compensado por uma diminuição nas visualizações de seus artigos).

O estudo conclui, então, que “esses resultados destacam o impacto potencial dos intermediários na estrutura da indústria: eles facilitam a busca e o consumo de produtos por pequenas empresas pelos consumidores, aumentando a concorrência entre os editores pela atenção do consumidor”⁷³.

A análise do tráfego pago, por sua vez, revela que este tipo de publicidade pode ser uma fonte relevante de publicidade para sites menos tradicionais como omelete.com.br e agenciamural.org.br.

Gráfico 10 - Participação percentual de cada site no tráfego pago gerado pelo Google para os domínios selecionados – ‘Search não Toolbelt de Notícias’

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

8.4.2.2 Sites de notícias – Série temporal

⁷² Disponível em https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28746/w28746.pdf, acesso em 29 de junho de 2023.

⁷³ Tradução livre de: “These results highlight the potential impact of intermediaries on industry structure: they make it easier for consumers to search and consume products from small firms, increasing competition across publishers for consumer attention.”

Ao se observar os dados agregados de todos os sites que estiveram ativos durante todo o período da série temporal, pode-se inferir que há sazonalidade na quantidade de cliques orgânicos no ano, costumando haver em janeiro um pico. Além disso, embora haja uma tendência de crescimento de cliques se analisado o período todo, duas variações chamam a atenção nesse intervalo temporal. A primeira é em 2013, quando houve um grande crescimento, que não se manteve nos anos seguintes. A segunda é em 2020, para a qual uma conjectura possível é a influência da pandemia. Em 2022, houve diminuição na quantidade de cliques se comparado ao ano anterior.

Gráfico 11 - Quantidade de clicks orgânicos originados do Google para os sites de notícias selecionados, provenientes do (A) Google Search, (B) news.google.com e (C) App Google News

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Considerando o crescimento de cliques nesses sites que atuam desde, pelo menos 2011, é que o aumento na quantidade de cliques foi proporcional à difusão da internet no país. O Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetip) realiza uma pesquisa anual na qual um dos itens é a apuração da quantidade de indivíduos que já acessaram a internet no Brasil. Na Tabela 2 abaixo, é possível observar o crescimento no número de cliques desses sites e na difusão no país da internet. É curioso que, em 2021, até o número de indivíduos que afirmaram já ter acessado a internet uma vez na vida diminuiu. Feita essa ressalva, no período em tela, a comparação entre os dois dados não aponta para comportamento inesperado na quantidade de cliques desses veículos.

Tabela 2 - Crescimento no número de cliques desses sites e na difusão no país (2016 – 2021)

Taxa de Crescimento	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Quantidade de cliques	11,63%	1,66%	4,19%	4,90%	23,52%	11,32%
Indivíduos que já acessaram a internet	5,73%	8,71%	4,49%	4,60%	11,44%	-1,36%

Fonte: Elaboração própria.

O comportamento dos cliques orgânicos nos vinte sites com maior quantidade de cliques no nessa série mais longa revela algumas dinâmicas interessantes. Sites de algumas empresas tradicionais no setor jornalístico, como Abril e Globo, foram menos acessados, via busca orgânica, do que em anos passados. Empresas digitais que foram muito importantes no começo deste século, como Terra e IG, não são mais tão acessados a partir da busca orgânica. Diferentemente, outras que entraram no mercado mais recentemente ou que passaram a investir no Brasil há pouco tempo, como Metropoles e CNN, são, relativamente, bastante acessadas via Google. Embora os dados não permitam verificar qual a porcentagem de usuários que se contentam em ler apenas os snippets e não clicam em nenhum site, a percepção das maiores empresas do setor de que o tráfego

originado do Google é menor do que deveria ser pode ser motivado porque os usuários clicam em veículos menos tradicionais.

Gráfico 12 - Quantidades de cliques orgânicos provenientes do Google Search para mídias selecionadas

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Gráfico 13 - Quantidade de cliques orgânicos originados do Google Search para as mídias de notícias selecionadas

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

8.4.2.3 Séries por assuntos de pesquisa

O Quadro 7 a seguir compila as informações referentes às buscas realizadas na Busca Universal, ou seja, no que se tem denominado nesta nota de Google Web Search. Nota-se que no período em questão, uma busca para o termo “Auxílio Brasil”, gerou em média [0 – 10] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] cliques orgânicos e [0 – 10] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] cliques pagos, totalizando [0 – 10] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] cliques. Dito de outra forma, pode-se interpretar que a probabilidade de uma busca gerar clique seria de [70% – 80%] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] para tal termo. Esse valor também é relativamente alto para o termo “Enem”, totalizando [100% – 110%] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]. Neste caso, a analogia com a probabilidade de clique é menos adequada, mas sinaliza que buscas para esse termo em média geraram mais do que um clique. Este seria o caso quando, por exemplo, um usuário clica com o botão direito do mouse em um link, abrindo diferentes páginas dos links azuis apresentados.

Quadro 7 - Estatísticas associadas ao Google Web Search por Assunto

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Para outros termos, por outro lado, esse valor de cliques por busca foi bem mais baixo. Para salário mínimo, esse valor chegou a [10% - 20%] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE], sinalizando que as pessoas talvez se contentassem com a informação apresentada (por exemplo nos ‘trechos em destaque’, sem clicar nos links apresentados. Isso, por sua vez, pode ser um indicativo de eficiência para o consumidor, que teria sua busca resolvida de forma mais direta). Esse aspecto será examinado com mais detalhes na seção de eficiência.

Os percentuais obtidos revelam que o número médio de cliques gerado por busca varia consideravelmente a depender do assunto pesquisado, atingindo a média de [50% - 60%] [ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE] para os temas selecionados.

Apesar de esta seleção de termos de pesquisa não ser representativa do todo, esse valor parece condizente com o encontrado pela Jumpshot, que indica que quase 50% das buscas resultam em “0 clicks”, conforme citado pela Techtudo:

Já há estudos disponíveis que indicam que uma parte considerável das buscas no Google resultam em "0 clicks", ou seja, o usuário "pararia" em sua busca

no Google, onde já encontraria as informações essenciais para responder à sua busca, sem clicar no site indexado. A empresa Jumpshot, por exemplo, tem métricas que indicam que quase 50% das buscas do Google resultam em "0 clicks". (SEI 0685650)

Essa alegação aparece também em petições da ANJ:

Como demonstram os diversos estudos sobre o tema, grande parte das buscas no Google, em especial por dispositivos móveis, resulta em zero-click searches, de modo que as demandas dos usuários são “atendidas” apenas pela visualização da página de resultados da plataforma. Assim, a monetização da oferta do conteúdo permanece exclusivamente com o Google e não com quem o produziu. (SEI 1272106, par. 17)

Dentre os estudos mencionados, cita:

o estudo da SimilarWeb, já citado pela ANJ em outras oportunidades, que apontou que, em 2020, 64,82% das buscas não resultaram em cliques ou tráfego para outros domínios, sendo que em dispositivos móveis este número sobe vertiginosamente para 77,2%. Disponível em: <<https://searchengineland.com/zero-click-google-searches-rose-to-nearly-65-in-2020-347115>>; e <<https://sparktoro.com/blog/in-2020-two-thirds-of-google-searches-ended-without-a-click/>>. Acesso em 28 de jul. de 2023” (SEI 1272106, nota de rodapé 8)

Por outro lado, os dados refletem uma miríade de efeitos e não necessariamente o impacto da exibição de snippets. Por exemplo, buscas que não trouxeram resultados relevantes podem não gerar cliques, mas levar a uma nova busca pelo usuário, que tentaria refazer sua ‘query’ de forma a receber resultados mais próximos do que busca. Além disso, buscas que não geram cliques também não geram receitas de cliques para anúncios. Por fim, se o Google passa a ser menos relevante como direcionador de cliques, menor a dependência das mídias em relação ao Google para a geração de tráfego para si.

O Quadro 8 a seguir mostra as mesmas estatísticas, mas agora provenientes da Aba de Notícias do Google Search.

Quadro 8 - Estatísticas associadas ao ‘Toolbelt de Notícias do Google Search’ por Assunto

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Note-se que na Aba de Notícias da Busca do Google não há a exibição de impressões pagas e conseqüentemente não ocorrem cliques pagos. É possível notar que os cliques por busca na Aba de Notícias tendem a ser mais uniformes entre os diferentes termos de pesquisa, atingindo média de [50% - 60%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]**. Esse valor pode estar associado ao fato de que, uma vez na Aba de Notícias, o usuário já revelou seu interesse por notícias, diferentemente de quando está na Busca Universal, quando o intento do usuário é menos conhecido. Na Aba de Notícias, pode-se estimar uma probabilidade média de [50% - 60%] **[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]** de a busca gerar um clique para os termos pesquisados.

A busca, neste caso, foi considerada como o número de buscas realizados dentro da Aba de Notícias. Contudo, quando ocorre um clique na “Aba de Notícias”, está subentendida a pesquisa realizada na página inicial de busca do Google. Caso se contabilizassem esses cliques como buscas, essas estatísticas aumentariam. Por sua vez, esse tipo de busca não seria propriamente realizado na Aba de Notícias em si. Foram coletados dados também sobre outras formas de acesso à Aba de Notícias, que não via

clique na própria Aba de Notícias na página do Google Web Search. Contudo, o clique na Aba em si (Toolbelt Search Modes) representa a ampla maioria dos acessos, conforme pode ser visto na Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 - Formas de acesso à Aba de Notícias do Google Busca (percentual de cliques por forma de acesso para cada assunto de pesquisa)

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Apesar de informativos, esses dados não permitem avaliar o efeito da exibição de snippets sobre a probabilidade de cliques. Para isso, seria necessário obter dados de sites similares que permitissem e não permitissem a exibição de snippets. Contudo, tais informações não estavam disponíveis.

8.4.2.4 Séries por assuntos de pesquisa e sites

O Gráfico 14 a seguir mostra os cliques por impressão para cada um dos respectivos sites após a busca do assunto em questão. O comportamento de ‘cliques por impressão’ varia significativamente a depender do assunto, sendo em geral mais baixo para ‘Enem’, ‘inflação’ e ‘salário mínimo’. Isso pode denotar que parte dos usuários pode estar buscando apenas uma informação pontual sobre o valor da inflação ou salário mínimo, por exemplo, e não necessariamente um conteúdo mais amplo. Para ‘salário mínimo’, por sua vez, os cliques por impressão foram maiores para sites menores como otempo.com.br e infomoney.com.br do que para Uol Notícias e Globo Notícias.

Isso foi particularmente expressivo para o assunto ‘auxílio Brasil’. Nesse caso, os cliques por impressão para o metrópoles.com foi significativamente maior do que para mídias tradicionais como Globo Notícias e Uol Notícias.

Gráfico 14 - Cliques orgânicos por Impressão no Google Search não Toolbelt por domínio (dados em %) 02/2022 a 01/2023

[ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE]

Esses indícios corroboram a argumentação da Representada de que veículos de notícias menores com menos reconhecimento de marca se beneficiam de serem exibidos dentre os resultados do Google.

8.5 Conclusão sobre a materialidade da conduta

Em relação à materialização da conduta sob investigação, conclui-se, portanto:

- a. Sobre ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes: o Google rastreia e indexa conteúdo advindo de virtualmente todos os sites da

internet, havendo, contudo, a opção de opt-out (via metatag noindex, por exemplo). Essa opção é independente entre o Google News e Google Busca, mas não para os diferentes aspectos de notícias dentro da Busca.

- b. Sobre fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca: o Google exibe conteúdo relevante criado a partir de conteúdo de outros sites, havendo, contudo, a opção de opt-out (via metatag nosnippet) ou de diferentes configurações (referentes a tamanho máximo de snippet, por exemplo, ou inclusão de metadescrições). Essa opção é independente entre o Google News e o Google Busca, mas não para os diferentes aspectos de notícias dentro da Busca.
- c. Sobre criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo: Diversos indícios apontam na verdade que o uso de snippet tende a aumentar tráfego ao respectivo site, não havendo elementos suficientes que indiquem que os consumidores não mais precisariam acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

Desta forma, são estes os achados apresentados como subsídios para a tomada de decisão da SG.

9 Da existência de eficiências compensatórias

Ainda que se verificasse a materialização da conduta e efeitos anticompetitivos, caberia avaliar a existência de eficiências compensatórias. Uma das principais alegações contra o Google recai sobre a não remuneração monetária pelo uso de conteúdo criado por terceiros. Alega o Google, por outro lado, que tal contrapartida se daria na forma de tráfego.

Esta seção busca, portanto, avaliar o volume de tráfego gratuito que o Google gera para as diferentes mídias de jornais, buscando quantificá-lo em termos monetários.

Além disso, parte das alegações neste processo apontam para o fato de que a exibição de snippets faria com que o consumidor deixasse de seguir o link para sites de notícias. Cabe, contudo, avaliar também o efeito dessa prática ao consumidor de notícias. É ao que também se dedica esta seção.

9.1 Quanto tráfego o Google gera para as mídias de jornais?

Conforme visto na sessão 8.2, múltiplos respondentes aos ofícios afirmaram que o uso do conteúdo de seu site pelo Google geraria tráfego para si. Por exemplo, de acordo com a Editora 247: “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” (Editora 247, SEI 0678670, pág. 5).

De modo a identificar quanto de fato o Google gera de tráfego às mídias jornalísticas, por meio do ofício OFÍCIO Nº 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE⁷⁴, o

⁷⁴ SEI 1180807

Cade solicitou à Representada dados mensais referentes a tráfego orgânico e pago advindos do Google para sites selecionados de mídias jornalísticas no período de 2011 a 2022. A lista buscou ser abrangente, englobando ao menos todos os membros da ANJ.

Além dos dados de tráfego, foram solicitados os valores referentes à receita que o Google recebeu referente a esse tráfego pago. Em outras palavras, foram obtidos também os dados de custo de aquisição do tráfego pago do Google, arcados pelas mídias de notícias.

Com base nessas informações, foi possível estimar o valor monetário do tráfego orgânico fornecido pelo Google às mídias jornalísticas, calculando-se o custo médio de aquisição de tráfego pela divisão entre a ‘receita advinda de tráfego pago’ e ‘tráfego pago’, e multiplicando-se tal valor pelo tráfego orgânico que o Google direcionou a cada uma das mídias. Como as informações de tráfego e receita foram fornecidas para cada um dos diferentes sites de mídia jornalística, foi possível fazer tal cálculo separadamente para cada uma delas. Estes valores consideraram apenas o tráfego orgânico originário do Google Search, seja via página inicial ou Aba de Notícias, sendo, nesse sentido, subestimados, considerando que o Google também gera cliques orgânicos para as mídias jornalísticas por meio do site news.google.com.br e do App de Notícias.

Os valores obtidos não são apresentados, pois o tráfego pago pode ser pouco representativo para a estimativa desse valor monetário do tráfego orgânico por apresentar um perfil distinto. O tráfego pago tende a estar mais associado a links relacionados à assinatura de jornais do que a assuntos de conteúdo de notícias. De qualquer forma, o exercício aponta que, de fato, há uma contrapartida relevante ao uso de conteúdo de sites de mídias jornalísticas pelo Google em forma de tráfego, tanto que as mídias estão dispostas a dispendere valores monetários para a obtenção de tráfego.

Questionada sobre possíveis estimativas para o valor monetário do tráfego orgânico gerado pelo Google às mídias de notícias, a Representada sugeriu⁷⁵ a utilização de estudo da Deloitte⁷⁶, que estimou o valor global do tráfego na França, Alemanha, Espanha e Estados Unidos. O estudo empregou um modelo econométrico para estimar o impacto do tráfego na receita total dos publishers no período de 2015 a 2017, controlando por variáveis como estatísticas de circulação, paywall, PIB, entre outros. O modelo utilizou um painel de efeitos fixos, chegando a um coeficiente estimado que sugere que um aumento de 10% no tráfego da Web está associado a um aumento médio de 1,02% nas receitas globais dos editores. Com base no valor total estimado do tráfego na Web e no tráfego total na Web, o estudo estimou que o valor médio de uma visita na Web estaria entre 0,04 e 0,06 euros durante o período analisado.

Os dados necessários para a aplicação desta metodologia para o Brasil não estavam disponíveis. De qualquer forma, o estudo aponta que aumento de tráfego está relacionado a aumento de receitas globais dos editores. Assim, ao gerar mais tráfego para as mídias de notícias, o Google estaria contribuindo também para incremento da receita delas.

Independentemente do valor monetário associado, fica claro que o Google é fonte relevante de tráfego para as mídias jornalísticas, sendo essa importância significativamente maior para a busca orgânica do que para a busca paga. O Google Busca também é fonte substancialmente maior de provimento de tráfego do que o Google News

⁷⁵ SEI 1257697. A Representada discute nos parágrafos de 10 a 13 sugestão possibilidades de utilização dos resultados do estudo para o Brasil.

⁷⁶ Disponível em [The impact of web traffic on revenues of traditional newspaper publishers \(deloitte.com\)](https://www.deloitte.com), pág. 16, acesso em 19 de julho de 2023.

(news.google.com.br e App do Google News). Dentro da Busca, o Google Web Search é o grande originador de tráfego, sendo a participação da Aba de Notícias quase desprezível. Dentro do Google News, o grande originador de tráfego é o App do Google News.

À exceção do tráfego pago, todo esse insumo ‘tráfego’ é provido de forma não remunerada pelo Google, como uma externalidade. Conforme trazem Salinger et al⁷⁷,

Google and Web sites that want to appear in Google’s search results provide externalities for each other. For any Web site that wants to attract viewers, Google generates a positive externality. Web sites are free to base their business model on continuing to receive this externality, but that business decision on their part neither makes them a Google customer nor creates an obligation for Google to continue to provide that externality. The externalities that Web sites generate for Google can be positive or negative. High quality Web sites that Google helps searchers find provide a positive externality for Google, because users who locate quality information at those sites are likely to use Google again. Poor quality Web sites—particularly those that use Search Engine Optimization to boost their placement on Google—can provide negative externalities for Google to the extent that they crowd out the sources of information that searchers would find useful.

Dessa forma, não haveria obrigação do Google de continuar a prover tal externalidade.

O presente processo, contudo, relaciona-se principalmente ao uso de snippets. Por sua vez, os indícios coletados apontam que a utilização de snippets tende a aumentar tráfego para o originador do conteúdo.

E em relação aos consumidores de notícias, qual seria o efeito da exibição de snippets a eles? É o que se analisará a seguir.

9.2 A apresentação de snippets traz benefícios aos consumidores de notícias?

Como visto anteriormente, um dos ofícios da SG/Cade buscou identificar os benefícios da prática aos consumidores finais da informação, sob o ponto de vista das mídias jornalísticas, por meio da pergunta:

3. Caso tenha ocorrido a utilização de conteúdo (comentários, imagens, manchetes, trechos de notícias, reviews, etc.) retirados do site de sua empresa na plataforma de notícias do Google, informe, do ponto de vista de sua empresa, quais os efeitos dessa prática para o seu site e para o consumidor final da informação.

Nas respostas aos ofícios, várias empresas indicaram efeitos positivos da prática aos consumidores finais da informação, conforme ilustram as citações abaixo:

“Para o consumidor, há um ganho em mais uma fonte agregadora de notícias com fácil acesso.” (Diário Associados, SEI 0686685, resposta à pergunta 3)

“A utilização pelo Google de conteúdo produzido pelo site (...) se entende positiva pela perspectiva do consumidor, que consegue ter acesso à conteúdo que talvez não tivesse por desconhecimento do site do Brasil 247.” (Editora 247, SEI 0678670, resposta à pergunta 3)

[ACESSO RESTRITO AO CADE] (Editora Verdes Mares, SEI 0690436, resposta à pergunta 3)

⁷⁷ Salinger, M.A. & Levinson, R.J. (2015). Review of Industrial Organization, 46: 25. <https://doi.org/10.1007/s11151-014-9434-z>

“O Google tem uma ferramenta que torna as páginas mais leves, facilitando a usabilidade e, portanto, o acesso de quem faz pesquisa dinâmica por meio da plataforma. Para a nossa empresa, tivemos aumento de tráfego de audiência. Para o consumidor final, facilitou o acesso ao nosso site.” (Metrópoles, SEI 0677372, resposta à pergunta 3)

“Para o consumidor final o conhecimento de um novo jornal digital, visto que muitos dos leitores que chegam pelo Google nunca estiveram no nosso site. Além de chegarem a um conteúdo que responde à pergunta que eles buscaram no Google.” (Nexo, SEI 0678098, resposta à pergunta 3)

“... interessa ao site da piauí ter "chamadas" de seu conteúdo distribuídas em outros portais e plataformas na internet. Assim, mais usuários tomam conhecimento do conteúdo produzido pela revista e clicam nos links nessas plataformas que levam ao site da revista piauí.” (Piauí, SEI 0677957, resposta à pergunta 3)

Em sua defesa, o Google afirma que os snippets são na verdade pró-competitivos:

A ANJ também ignora que os snippets são pró-competitivos ao melhorar a visibilidade do conteúdo exibido em resposta a uma busca específica, fornecendo aos usuários melhores condições para decidir qual site responde de forma mais adequada à busca realizada, evitando assim cliques desnecessários. Isso certamente melhora a experiência de busca do usuário e, por outro lado, aumenta a concorrência entre empresas de notícias para a produção de conteúdo de qualidade. (Google, SEI 0891719, p. 47)

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.

Várias dessas respostas estão ligadas a situações em que o Google facilitaria o acesso às diferentes mídias jornalísticas, fazendo com que o consumidor clicasse em algum dos resultados apresentados. Contudo, há que se considerar também os casos em que apresentação de conteúdo pelo Google na forma de snippet faz com que o usuário não siga nenhum link, por ter se contentado com as versões resumidas apresentadas.

Nesse sentido, exprime a Techtudo:

(...) embora tenha um benefício com fluxo gerado de usuários que acessam os seus portais de conteúdo clicando em determinados resultados de pesquisa em alguma das ferramentas Google, há muitos casos em que o usuário se satisfaz com os trechos ou informações que já são disponibilizadas na própria página de resultados, não acessando o site original que produziu a informação. (Techtudo, SEI 0685650, resposta à pergunta 3)

Contudo, há que se considerar a existência de benefício ao consumidor da informação quando ele já consegue encontrar o que procurava na própria página de resultados, sem precisar fazer cliques adicionais. Os buscadores na verdade parecem evoluir exatamente nesse sentido, de buscar oferecer ao usuário uma resposta direta, em vez de sugestões de lugares onde ele possa encontrar a informação procurada.

Cabe também mencionar a crescente discussão sobre propriedade intelectual, direitos autorais e inteligência artificial e a necessidade ou não de regulação. No Brasil, por exemplo, está em discussão o PL 2630/2022, sobre o qual o DEE/Cade também já se

pronunciou⁷⁸. Não é foco desta nota adentrar esta discussão. O que se pontua é que há valor para o consumidor em encontrar a informação buscada com o menor custo transacional possível, o que ocorre também quando ele se satisfaz com os resultados apresentados em snippets, sem precisar realizar cliques adicionais.

10 Análise das Teorias do Dano

Para finalizar os subsídios a serem apresentados para a tomada de decisão da SG, caso esta considere a materialização da conduta, apresentam-se ainda elementos identificados pelo DEE em relação às diferentes teorias do dano aventadas. A saber:

10.1 Preço abusivo

Conforme nota recente da SG/Cade⁷⁹,

105. Preços abusivos (ou preços excessivos), segundo a OCDE⁹, “são preços definidos significativamente acima do nível de preços de concorrência, como resultado de monopólio ou de poder de mercado”.

106. No Brasil, a interpretação do Cade converge com a tese doutrinária que distingue entre duas modalidades diferentes de imposição de preços abusivos: (i) os preços meramente excessivos, ou “exploratórios” (exploitative prices), decorrentes do poder de mercado, situação em que a empresa dominante pratica preços elevados para seus consumidores finais, que não possuem outra opção no mercado; e (ii) os preços abusivos ditos “excludentes” (exclusionary abuse), praticados com o intuito de excluir competidor do mercado (praticado por empresas verticalmente integradas).

107. Em sua jurisprudência, o Cade tem defendido que o preço abusivo é consequência de outras infrações cometidas pelo agente econômico detentor de poder de mercado (...). (SEI 0958933, referência à OCDE citada⁸⁰)

Em relação à possibilidade (i) de preços exploratórios, isso ocorreria em “situação em que a empresa dominante pratica preços elevados para seus consumidores finais, que não possuem outra opção no mercado”. Ora, conforme analisado na seção sobre capacidade de fechamento de mercado, há diferentes opções à disposição das mídias jornalísticas para obtenção de tráfego. Desta forma, o DEE entende que essa hipótese pode ser afastada.

Em relação à possibilidade (ii) de preços excludentes, verificou-se que não há incentivos para que a Representada exclua por completo os produtores de notícias. Contudo, haveria incentivos para que aumentasse seus custos. Cabem, porém, as mesmas observações sobre capacidade de fechamento.

A análise dos dados mostrou que a prática de exibição de conteúdo derivado dos sites de notícias tem sido benéfica a produtores de notícias menos tradicionais. Dessa forma, a prática parece estar promovendo a entrada e atividade de novos players no mercado de produção de conteúdo. Estudos empíricos também evidenciaram que a exibição de snippets aumenta tráfego para os produtores de notícias. A capacidade de influenciar esse mercado por sua vez é limitada, conforme análise da relevância do

⁷⁸ SEI 1042958

⁷⁹ Inquérito Administrativo nº 08700.001653/2019-49

⁸⁰ OECD Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law. 2002. Disponível em < <http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf> >. Acesso em 19/01/2022

Google – em seus diferentes recortes – para a geração de tráfego. Além disso, verificou-se que a participação do Google na Busca Temática de Notícias é relativamente baixa. O Google News, por exemplo, nem mesmo apareceu entre os resultados da Reuters Institute, enquanto MSN News e Yahoo News figuraram entre as marcas com maior alcance semanal online.

Do ponto de vista do DEE também haveria a possibilidade de se descartar esta hipótese.

10.2 Recusa de venda dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais

Os elementos até aqui analisados também possibilitaram que esta hipótese fosse afastada logo no início da análise, tendo em vista que na internet, já é costume comercial a utilização de contrapartidas em forma de tráfego. Além disso, a análise dos dados solicitados à Representada permitiu verificar que é de relevante monta o tráfego orgânico gerado pelo Google às mídias de notícias. Estudos empíricos também revelaram que o Google News aumenta tráfego para os publisher de notícias.

Desta forma, o DEE entende que seria possível descartar esta teoria.

10.3 Venda casada

Em relação à hipótese de venda casada, verificou-se que existe a possibilidade de “opt-out” tanto do crawling e indexação de conteúdo, quanto do display de snippets.

Existe independência de configuração entre o Google Search e Google News. Dessa forma, a hipótese de venda casada desses dois produtos, em que a posição em Busca pelo Google Search seria alavancada para o Google News, pode ser descartada.

Por sua vez, não existe independência de configuração entre os diferentes resultados de notícias exibidos na página de Busca do Google. Novamente, a análise de capacidade de fechamento de mercado indicou que seria limitada a dependência das mídias jornalísticas em relação ao Google para a obtenção de tráfego. Quando se considera a hipótese de venda casada anticompetitiva entre os elementos presentes na Busca apenas, por exemplo, entre o Google Web Search e a Aba de Notícias, essa dependência seria ainda inferior. Ou seja, a possibilidade de o Google alavancar sua posição em Google Web Search para a Aba de Notícias parece limitada, pois parcela ainda menor do tráfego das mídias de notícias provém do Google Web Search em relação ao que provém do Google Search como um todo.

Além disso, como visto, verificou-se que a participação do Google na Busca Temática de Notícias é relativamente baixa. O Google News, por exemplo, nem mesmo apareceu entre os resultados da Reuters Institute, entre as marcas com maior alcance semanal online. A participação da Aba de Notícias como fonte geradora de tráfego do Google Busca também se mostrou bastante baixa.

Assim, pelo DEE, a hipótese de venda casada desses dois produtos também poderia ser descartada.

10.4 Considerações Finais

Vários 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.

Em particular, os snippets parecem especialmente favoráveis para mídias de notícias menores e mais novas o que, por sua vez, poderia impulsionar a concorrência no mercado de produção de notícias.

Por fim, indica a OCDE⁸¹:

Embora nem todos os desafios enfrentados pelos editores de notícias sejam resultado direto de problemas de concorrência, a falta de concorrência nos serviços online pode levar a danos ao consumidor e danos sociais mais amplos. É importante compreender as falhas do mercado e as preocupações relacionadas com a concorrência antes de conceber soluções específicas.

Existem questões em torno de falhas de mercado, poder de mercado e fortes posições de negociação. Os consumidores podem ser prejudicados pela redução da quantidade e qualidade das notícias disponíveis. Sem um ambiente competitivo em que as notícias de alta qualidade sejam recompensadas de forma justa, os consumidores podem ser privados do jornalismo essencial para a sociedade democrática e o desenvolvimento econômico. Preocupações com a concorrência também podem exacerbar danos on-line mais amplos, por exemplo, de 'notícias falsas' e informações enganosas.

Existem diferenças significativas entre as jurisdições quanto à forma como as teorias de dano são perseguidas, em particular por meio de casos de abuso de posição dominante ou outros meios, como estudos de mercado e nova regulamentação. Independentemente das ferramentas utilizadas, a concepção de soluções adequadas e eficazes continua a ser um desafio fundamental.

Embora a lei da concorrência possa ter um impacto, há aspectos que a lei da concorrência pode não abordar tão bem. Por exemplo, há riscos de seleção adversa em relação à qualidade do conteúdo de notícias, onde o aumento da concorrência pode criar um incentivo (pelo menos curto prazo) para optar por conteúdo atraente para cliques. Portanto, outras políticas poderiam complementar as intervenções de concorrência.⁸²

Fonte: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2021\)2/ANN6/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2021)2/ANN6/FINAL/en/pdf), pág.4, acessado em 22 de fevereiro de 2022

⁸¹ Fonte: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2021\)2/ANN6/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2021)2/ANN6/FINAL/en/pdf), pág.4, acessado em 22 de fevereiro de 2022

⁸² Tradução livre de: “Although not all challenges facing news publishers are a direct result of competition problems, lack of competition in online services can lead to consumer harm and wider social harms. It is important to understand market failures and competition-related concerns before designing targeted remedies.

There are issues around market failures, market power and strong bargaining positions. Consumers can be harmed through a reduction in the quantity and quality of news available. Without a competitive environment in which high-quality news is fairly rewarded, consumers may be deprived of journalism critical for democratic society and economic development. Competition concerns can also exacerbate broader online harms, for example, from ‘fake news’ and misleading information. However, there is still limited data on competition-related effects of digital platforms’ practices raising concerns.

There are significant differences across jurisdictions as to how theories of harm are pursued, in particular whether through abuse of dominance cases or other means such as market studies and new regulation. Irrespective of the tools employed, designing suitable and effective remedies remains a key challenge.

While competition law can have an impact, there are aspects that competition law may not address equally well. For instance, there are risks of adverse selection with regard to quality of news content, where increased competition might create an incentive (at least in the short term) to opt for click-attractive content. Therefore, other policies could complement competition interventions.”

No caso brasileiro, não foi possível identificar elementos para configurar a prática sob análise como anticoncorrencial. Reconhece-se, contudo, que o mercado de mídias jornalísticas passa por momento de transformação. É crescente no mundo⁸³ também a discussão sobre propriedade intelectual, direitos autorais, fake news, inteligência artificial e a necessidade ou não de regulação. Como visto, no Brasil está em discussão o PL 2630/2020, sobre o qual o DEE/Cade em ocasião específica também se posicionou⁸⁴. Não é escopo desta nota adentrar esta discussão. Pondera-se, contudo, que a não identificação de ilícito concorrencial no presente caso de forma alguma implica qualquer necessidade de regulação.

Não é demais repisar que não é papel do antitruste defender o status quo, mas a concorrência. Modelos de negócios podem ser suplantados por modelos mais inovadores e mais eficientes, bem como novas formas de monetização e de organização das cadeias produtivas podem surgir. É também a incentivar esse movimento inovador, que se prestam a concorrência e a defesa da concorrência, a que se presta este Cade.

11 Conclusão

A presente nota técnica atende o Despacho SG 298/2023 (SEI 0197481), por meio do qual a SG/Cade solicitou a este Departamento de Estudos Econômicos (“DEE/Cade”) o processamento e análise dos dados apresentados pelo Google na Manifestação SEI 197459 - sobretudo em seu anexo SEI 1197460 - encaminhados em resposta ao Ofício 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 1180807), de modo a auxiliar a SG/Cade na avaliação dos indícios de infração à ordem econômica investigados no referido Inquérito Administrativo.

Para isso, foi feita análise mais ampla do caso, de modo a verificar como os elementos quantitativos trazidos ajudavam a elucidar os tópicos sob investigação.

Em primeiro lugar, procedeu-se à contextualização do caso, o qual derivou do processo Google Shopping – Scraping e que tem como objetivo averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no **mercado de busca**, bem como no **mercado verticalmente relacionado de notícias**.

Em seguida, delimitou-se a prática sob investigação, que consistia em três pontos principais:

- ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes
- fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca
- criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

Dessa forma, a Representada estaria abusando de seu poder econômico com a finalidade de alavancar o acesso a sites verticais do Google, como o Google News.

Realizou-se, então, harmonização da terminologia a ser utilizada ao se referir aos produtos de notícias do Google, por ter se tornado evidente durante a investigação que o termo Google News dá margem a ambiguidade, podendo aludir a diferentes produtos a depender da interpretação.

⁸³ O anexo compila explicações do Google sobre investigações referentes ao Google News e sobre regulação em outras jurisdições.

⁸⁴ SEI 1042958

Passou-se então à identificação dos possíveis mercados envolvidos, delimitando-se diferentes cenários para os mercados upstream, de busca, e downstream, de busca temática de notícias.

Em seguida, elencaram-se as possíveis teorias do dano aventadas ao longo da investigação, as quais tiveram cunho exploratório e exclusionário, e se relacionaram a preço abusivo, recusa de contratar em condições comerciais usuais e venda casada.

Com objetivo de subsidiar a tomada de decisão da SG, passou-se então à análise do potencial lesivo da conduta, verificando-se a capacidade de fechamento de mercado e a existência de incentivos para tal.

Os dados da Comscore indicaram não haver capacidade para fechamento de mercado, o que levaria à finalização da análise pela ausência de dano potencial. Contudo, as informações advindas de ofícios mostraram dados potencialmente divergentes, por não haver clareza sobre a que exatamente se referem e não serem diretamente comparáveis. Por sua vez, tendo em vista que a conduta em investigação foca em snippets, os market shares a observar não seriam apenas os percentuais de tráfego das mídias de notícias advindos do Google, mas a diferença de tráfego que a exibição ou não de snippets geraria, o que relativizaria ainda mais a capacidade de a suposta conduta gerar fechamento de mercado. Ainda assim, de forma, conservadora, seguiu-se com a análise.

Em relação à existência de incentivos a fechamento de mercado, verificou-se que não era possível descartar a existência de incentivo para aumento do custo do rival, ou seja, do produtor de conteúdo que concorre por atenção do consumidor que busca notícias e por verbas publicitárias. Porém, não foram identificados elementos que indicassem incentivo à sua exclusão total. Isso porque o Google depende dos próprios produtores de conteúdo dado o seu modelo de negócios.

A etapa posterior consistiu em trazer elementos para que a SG verificasse a materialidade da conduta. Para isso, foram examinadas as respostas aos ofícios da SG/Cade, tanto advindos do mercado, quanto da própria Representada. Em particular:

Sobre (i) ‘raspar’ conteúdo advindo de outros sites concorrentes: o Google rastreia e indexa conteúdo advindo de virtualmente todos os sites da internet, havendo, contudo, a opção de opt-out (via metatag noindex, por exemplo). Essa opção é independente entre o Google News e o Google Busca, mas não para os diferentes aspectos de notícias dentro do Google Busca.

Sobre (ii) fazer conteúdo relevante aparecer em sua página de busca: o Google exhibe conteúdo relevante criado a partir de conteúdo de outros sites, havendo, contudo, a opção de opt-out (via metatag nosnippet) ou de realizar diferentes configurações (referentes a tamanho máximo de snippet, por exemplo, ou inclusão de metadescrições). Essa opção é independente entre o Google News e o Google Busca, mas não para os diferentes aspectos de notícias dentro do Google Busca.

Sobre (iii) criar atrativo para que consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo: Diversos indícios apontam que a exibição de snippets tende na verdade a aumentar tráfego ao respectivo site, não havendo elementos suficientes que indiquem que os consumidores não mais precisassem acessar o site concorrente para ter acesso àquele conteúdo.

Posteriormente, discutiu-se a existência de eventuais eficiências compensatórias.

Com base nos dados coletados da Representada, foi possível estimar o valor monetário do tráfego gratuito gerado pelo Google para as mídias jornalísticas, salientando-se que tais estimativas podem ser viesadas por se basearem no custo médio

por clique do tráfego pago, que representa uma parcela pequena do tráfego total, possivelmente de natureza diversa do tráfego orgânico. De qualquer modo, os dados indicam que há relevante direcionamento de tráfego do Google às mídias de notícias. Esse tráfego advém tanto do Google Busca, quanto do Google News, quanto da existência de snippets. Estudos empíricos ajudaram a elucidar o efeito de cada um desses fatores. Em relação ao efeito do Google News, Athey et al mostram que na Espanha, após o encerramento do Google News, houve queda do tráfego recebido por publishers de notícias, indicando que o efeito do Google News aumentaria o tráfego para as mídias de notícias. Esse efeito foi particularmente relevante para as mídias de pequeno porte, sinalizando que o Google News ajudaria a promover novos atores no mercado de publishers de notícias, favorecendo a concorrência sob esse aspecto. Em relação aos snippets, estudos empíricos e de mercado também indicaram que estes tendem a aumentar o tráfego para as mídias de notícias.

Além disso, foram verificados indícios de que a apresentação de snippets seria benéfica para o consumidor final das notícias, tanto quando lhe ajudava a identificar o melhor link a clicar, quanto quando se satisfazia com o snippet apresentado. Os snippets também foram ditos como benéficos por parte relevante das mídias jornalísticas oficiadas, em especial as de menor porte. A análise dos dados do Google também apontou nesse sentido, bem como estudos empíricos internacionais.

Retomaram-se, então, possíveis teorias do dano, as quais foram confrontadas com os dados coletados. A análise das possíveis teorias do dano, caso se identifique a materialidade da conduta, resultou em fatores que, do ponto de vista do DEE, permitiram afastar cada uma das teorias elencadas.

Por fim, mencionou-se a existência de discussões regulatórias atinentes ao tema, salientando-se que a não identificação de ilícito concorrencial não implicava a necessidade de regulação. Repisou-se que não é papel do antitruste defender o status quo, mas a concorrência. Modelos de negócios podem ser suplantados por modelos mais inovadores e mais eficientes; além disso, podem surgir novas formas de monetização e de organização das cadeias produtivas. É também a incentivar esse movimento inovador, que se presta a concorrência e a defesa da concorrência, a que se presta este Cade.

Brasília, dezembro de 2023.

DEE/CADE

ANEXO

A. Investigações em outras jurisdições

A seção a seguir compila explicações do Google⁸⁵ sobre as investigações referentes ao Google News em outras jurisdições. Note-se que tais informações podem estar desatualizadas e referem-se ao momento em que as petições foram enviadas.

A.1 Alemanha

“Na Alemanha, alguns veículos de comunicação inicialmente exigiram pagamento pela exibição de snippets de seus sites pelo Google. O Google decidiu não realizar pagamentos pelos snippets e, seguindo os termos da lei, deixou de exibir snippets dos sites que solicitassem pagamento. Quando esses provedores sentiram uma queda em seu tráfego, decidiram abrir mão do pagamento pelos snippets, e o Google voltou a exibi-los para aqueles que o autorizaram.” (Google, SEI 0785990, par. 91)

“Na Alemanha, alguns veículos de comunicação apresentaram representação à autoridade concorrencial alemã (Bundeskartellamt alegando que a decisão do Google de não exibir snippets daqueles que exigiam compensação monetária seria uma violação concorrencial. Em 2015, após uma investigação completa e meticulosa, a autoridade decidiu encerrar o caso. Em sua decisão, ela observou que "pode-se presumir que todo provedor de conteúdo jornalístico obtém um benefício líquido positivo de sua presença nos resultados de busca do Google, considerando os efeitos das oportunidades de receita geradas para ambos os lados. Um pagamento adicional do Google ao provedor de conteúdo [...] aumentaria o balanço positivo em favor desse último" ,98

97. A autoridade ainda declarou publicamente que "[essa disputa não trata tanto sobre a lei de defesa da concorrência, mas sim sobre o escopo dos direitos autorais conexos. Essa é uma questão que deve ser respondida pelos tribunais cíveis. Neste caso, os limites do que é permitido pela lei de defesa da concorrência não foram excedidos".

99. De forma análoga, o Cade deve rejeitar as tentativas da ANJ de utilizar a lei de defesa da concorrência para endereçar questões de direito autoral e propriedade intelectual.” (Google, SEI 0785990, par. 96-97)

A.2 França

A França é o único país que já transpôs essa diretiva à sua legislação nacional. Devido à incerteza jurídica trazida pela expressão "excertos muito curtos", o Google adotou uma abordagem semelhante àquela seguida na Alemanha no passado e optou por deixar de exibir snippets e miniaturas de imagens a menos que os provedores desse conteúdo expressamente consentissem com a exibição. Essa abordagem é permitida pelo texto da diretiva.⁹⁵

95. A autoridade concorrencial francesa (Autorité de la Concurrence - "ADC") entendeu que a legislação francesa sobre direitos conexos de autor exigiria negociações individualizadas entre o Google e provedores de conteúdo jornalístico sobre o licenciamento de conteúdo, e emitiu as medidas provisórias mencionadas pela ANJ em

⁸⁵ À exceção da informação sobre a Itália, que advém do *site* da Autoridade de Concorrência italiana.

sua última manifestação com esse propósito. Ao mesmo tempo, ela reconheceu que tanto a lei quanto sua decisão permitem "a possibilidade de que um provedor de conteúdo jornalístico conceda uma licença gratuita, em certos casos, para a utilização de seu conteúdo".

96 A ADC também reconheceu explicitamente que não havia obrigação de adquirir conteúdo, o que a ANJ deixou de mencionar. A decisão [**ACESSO RESTRITO AO CADE E AO GOOGLE**], e não se aplica ao Brasil porque não há legislação semelhante em vigor no país.” (Google, SEI 0785990, par. 94-95)

A.3 Espanha

“Na Espanha, a alteração na lei de propriedade intelectual exigia que os agregadores de notícias pagassem aos sites exibidos em suas páginas. Em consequência disso, o Google decidiu encerrar o Google Notícias no país porque ele não monetiza o conteúdo nele exibido. Outros serviços agregadores de notícias no país também encerraram suas atividades. Estudos econômicos demonstraram que os resultados da legislação foram prejudiciais aos provedores de conteúdo jornalístico (especialmente os de menor porte, que tiveram cada vez mais dificuldades de atingir novos usuários),⁹² também diminuíram os incentivos para inovação: O impacto negativo no segmento de notícias digitais também é muito claro, uma vez que um canal importante para atração de tráfego desapareceu, resultando em menor receita publicitária. Além disso, a nova taxa é também uma barreira à expansão de sites de menor porte com marcas menos conhecidas, e uma barreira à entrada de novos concorrentes, uma vez que eles não poderão contar com essas plataformas [agregadoras de notícias] para aumentar sua base de leitores.⁹³ “ (Google, SEI 0785990, par. 91)

A.4 Austrália

“Em abril de 2020, depois da realização de um estudo de mercado não - vinculante sobre plataformas digitais realizado pela Australian Competition and Consumer Commission ("ACCC"), o governo australiano, em um movimento Liderado pelo Department of Treasury, solicitou à ACCC que elaborasse um código de conduta obrigatório que endereçaria o suposto desequilíbrio de poder de barganha entre plataformas digitais e provedores de conteúdo jornalístico. Essa é uma abordagem inédita adotada pelo Poder Executivo do governo australiano, que solicitou a ajuda da ACCC para colocá-la em prática. O Google está cooperando com as discussões para chegar ao resultado mais adequado para equilibrar os interesses de todos os envolvidos. Mas uma abordagem semelhante não foi considerada necessária até o momento pelo governo brasileiro e nenhuma iniciativa legislativa foi tomada. Portanto, diferentemente do quanto alegado pela ANJ, a lei brasileira não justifica uma decisão semelhante no país. Em todo caso, não há desequilíbrio de poder de barganha porque o Google oferece uma valiosa compensação pela exibição de conteúdo de terceiros na forma de tráfego grátis.” (Google, SEI 0785990, par. 92)

A.5 Europa

“Na Europa, o parlamento europeu promulgou uma diretiva que criou novos direitos conexos de autor para provedores de conteúdo jornalístico, concedendo lhes maiores direitos sobre a reprodução de seu conteúdo online. Não obstante, a diretiva estabeleceu expressamente que esses direitos conexos "não se aplicam à utilização de

termos isolados ou de excertos muito curtos de publicações de imprensa", sem contudo definir no que consistem esses "excertos muito curtos".⁹⁴ Essa ausência de definição gerou incerteza sobre o enquadramento de snippets nessa exceção." (Google, SEI 0785990, par. 93)