



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8453 - www.gov.br/cade

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

**Representante:** Cade *ex officio*

**Representados:** Google Inc, Google Brasil Internet Ltda.

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

**Conselheiro-Relator:** Gustavo Augusto Freitas de Lima

**VOTO VISTA<sup>[1]</sup> - CONSELHEIRO DIOGO THOMSON DE ANDRADE**

**VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO**

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

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

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

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

Necessidade de exame mais detido da dimensão exploratória da conduta.

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

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

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

**VOTO**

**1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de Inquérito Administrativo instaurado em face de Google Brasil Internet Ltda. (“Google”)<sup>[2]</sup>, por determinação do Tribunal do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”), no julgamento do Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03.

Na ocasião do julgamento do referido Processo Administrativo, a Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira apresentou voto-vista pelo arquivamento do feito, com determinação à Superintendência-Geral do Cade (“SG/Cade”) para a instauração de Inquérito Administrativo em face do Google, com o objetivo de *“averiguar as condições de concorrência e eventual abuso de posição dominante no mercado de busca, bem como no mercado verticalmente relacionado de notícias”* (SEI 0632620, §§43 e 143), conforme consignado na certidão de julgamento (SEI 0629583).

Tal encaminhamento foi incorporado ao voto da Conselheira-Relatora Polyanna Ferreira Silva Vilanova e acompanhado pelos demais Conselheiros.

A determinação teve como fundamento conteúdo da resposta ao Ofício nº 6069/2018, encaminhado pela Globo Comunicação e Participações S.A., em nome do G1 (“G1”), no curso da instrução daquele processo (SEI 0573870 – versão pública – e SEI 0573856 – versão restrita).

Na resposta ao Ofício nº 6069/2018, sustenta-se, em síntese, que:

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

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

*Tal disponibilização alavanca o posicionamento do Google na absorção das verbas publicitárias, comprovando o caráter danoso desta prática, que agravou a situação financeira já sensível de muitos "publishers", que dependem da ferramenta e simultaneamente disputam o mesmo "bolo publicitário".*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<i>Ofício/SEI</i>	<i>Destinatário</i>	<i>Esclarecimentos Solicitados</i>	<i>Respostas</i>
<b>Ofício 4517/2019 (SEI 0635979)</b>	Google do Brasil Internet Ltda.	Esclarecimentos acerca "(...) das práticas anticompetitivas relacionadas à prática de scraping, conduta esta relativa a uma suposta "raspagem" de conteúdo advindo de outros sites concorrentes, que, após, faria o conteúdo relevante aparecer em sua página de busca"	0653851
<b>Ofício 4869/2019 (SEI 0639750)</b>	Portal de Notícias G1 (Grupo Globo)	"Apresentem nova versão pública da resposta ao ofício nº 6069/2018/CADE (SEI 0573870 e 0573856), uma vez que a versão protocolada no Processo Administrativo nº 08700.009082/2013-03 possui informações de cunho público - informações que descrevem comportamentos da empresa ora representada, o Google -, tarjadas."	0641752
<b>Ofício 6805/2019 (SEI 0670631)</b>	Estadão	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686482   0678881, em acesso restrito
<b>Ofício 6808/2019 (SEI 0670655)</b>	El País	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686487
<b>Ofício 6809/2019 (SEI 0670656)</b>	DW -Deustche Welle	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6811/2019 (SEI 0670659)</b>	IG	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686488

<b>Ofício 6812/2019 (SEI 0670660)</b>	Terra	Questionário específico colacionado no Ofício.	0678642, em acesso restrito
<b>Ofício 6813/2019 (SEI 0670662)</b>	CNN	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686492
<b>Ofício 6814/2019 (SEI 0670663)</b>	BBC Brasil	Questionário específico colacionado no Ofício.	0683419, em acesso restrito
<b>Ofício 6815/2019 (SEI 0670665)</b>	Yahoo News Brasil	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6817/2019 (SEI 0670668)</b>	MSN	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686493
<b>Ofício 6818/2019 (SEI 0670671)</b>	O Antagonista	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686497
<b>Ofício 6819/2019 (SEI 0670672)</b>	Techtudo	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6820/2019 (SEI 0670674)</b>	Blasting News	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6821/2019 (SEI 0670676)</b>	Nexo	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686505
<b>Ofício 6822/2019 (SEI 0670677)</b>	Brasil 247	Questionário específico colacionado no Ofício.	0740651   0678670, em acesso restrito
<b>Ofício 6826/2019 (SEI 0670683)</b>	Correio 24h	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686507
<b>Ofício 6827/2019 (SEI 0670684)</b>	CorreioWeb	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686685
<b>Ofício 6828/2019 (SEI 0670686)</b>	Metrópolis	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686511
<b>Ofício 6829/2019 (SEI 0670687)</b>	Diário Catarinense	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686525
<b>Ofício 6830/2019 (SEI 0670689)</b>	Diário do Nordeste	Questionário específico colacionado no Ofício.	0743714   0690436, em acesso restrito
<b>Ofício 6831/2019 (SEI 0670693)</b>	Jornal do Comércio	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686530
<b>Ofício 6832/2019 (SEI 0670694)</b>	O Povo	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6833/2019 (SEI 0670695)</b>	Revista Piauí	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686534
<b>Ofício 6834/2019 (SEI 0670696)</b>	O Popular	Questionário específico colacionado no Ofício.	
<b>Ofício 6835/2019 (SEI 0670698)</b>	Diário de Pernambuco	Questionário específico colacionado no Ofício.	0686537
<b>Ofício 6836/2019 (SEI 0670699)</b>	Clarín	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6837/2019 (SEI 0670713)</b>	Estado de Minas	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6839/2019 (SEI 0670715)</b>	IstoÉ	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 6840/2019 (SEI 0670717)</b>	Forbes	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 7306/2019 (SEI 0679872)</b>	Associação Nacional de Jornais	Questionário específico colacionado no Ofício.	0691155
<b>Ofício 8322/2019 (SEI 0696512)</b>	Folha de São Paulo	Questionário específico colacionado no Ofício.	0744877   0714669, em acesso restrito

<b>Ofício 8323/2019 (SEI 0696514)</b>	Zero Hora	Questionário específico colacionado no Ofício.	0702584
<b>Ofício 8324/2019 (SEI 0696515)</b>	Diário Lance!	Questionário específico colacionado no Ofício.	-
<b>Ofício 2445/2020 (SEI 0738672)</b>	BBC News	“(…) intimar a BBC News para que apresente versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6814/2019 (SEI 0670663), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixarem nas previsões dos artigos citados acima, até o dia 3 de abril de 2020, sob pena de juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito.”	-
<b>Ofício 2446/2020 (SEI 0738680)</b>	Editora 247	“(…) intimar a Editora 247 para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6822/2019 (SEI 0670677), tornando públicas as prestadas, até o dia 3 de abril de 2020, sob pena de juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito, nos termos dos arts. artigos 51 a 54 do Regimento Interno do CADE.”	-
<b>Ofício 2596/2020 (SEI 0742063)</b>	Folha de São Paulo	“(…) intimar a Folha de São Paulo para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 8322/2019 (SEI 0717813), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixarem nas previsões dos artigos citados acima, até o dia 10 de abril de 2020, sob pena de juntada aos autos públicos da versão de acesso restrito.”	-
<b>Ofício 2599/2020 (SEI 0742066)</b>	Editora Verdes Mares	“(…) intimar a Editora Verdes Mares para que apresente nova versão de acesso público à Petição de Resposta ao Ofício nº 6830/2019 (SEI 0690435), tornando públicas as informações prestadas que não se encaixarem nas previsões dos artigos citados acima.”	-
<b>Ofício 896/2023 (SEI 1180807 e 1180841)</b>	Google do Brasil Internet Ltda.	Questionário específico colacionado no Ofício.	1203531
<b>Ofício 11502/2023 (SEI 1326122)</b>	Google do Brasil Internet Ltda.	Manifestação das Requerentes acerca da Nota Técnica nº 24/2023 (SEI 1325516 e 1325801).	1339355
<i>Fonte: elaboração própria.</i>			

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

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

Manifestação SEI 1197459 – especialmente em seu Anexo SEI 1197460 – encaminhados em resposta ao Ofício nº 896/2023/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI 1180807). O objetivo foi subsidiar a SG/Cade na avaliação dos indícios de infração à ordem econômica investigados no âmbito do presente Inquérito Administrativo.

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

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

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

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

**O inteiro teor deste Voto encontra-se no arquivo anexo em PDF denominado "Anexo Voto Inquérito Administrativo GAB2" (SEI 1735589).**

### **DISPOSITIVO**

831. Por todo o exposto, recomendo o retorno dos autos à SG/Cade para a devida instauração de Processo Administrativo para a Imposição de Sanções Administrativas por Infração à Ordem Econômica, tendo como foco a apuração de suposto abuso exploratório de posição dominante, tendo em vista a evolução tecnológica da conduta, nos termos do art. 36, caput, incisos I e IV, c/c art. 36, §§ 2º e 3º, incisos IV, XII e XVIII, da Lei nº 12.529/2011, bem como do art. 67, § 2º, inciso II, do mesmo diploma legal.

832. É o voto.

**DIOGO THOMSON DE ANDRADE**

Conselheiro-Relator

(assinado eletronicamente)

### **Notas de rodapé:**

1. [△](#) Este voto contou com a contribuição de Paulo Henrique de Oliveira, Luiza Camilo de Souza, Giulia Alves Leal e João Guilherme Silva Felix.
2. [△](#) Inicialmente, o Inquérito Administrativo foi instaurado em face do Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. (SEI 0635540). Porém, o primeiro ofício (SEI 0635979) foi enviado unicamente ao Google Brasil Internet Ltda. e desde então a empresa tem se manifestado apenas em nome da filial brasileira.

---

**Referência:** Processo nº 08700.003498/2019-03

SEI nº 1732623