[ESTE ANEXO É PARTE INTEGRANTE DO PARECER Nº 016-SCD/MPF/CADE – 2019]

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 08012.010483/2011-94

VERSÃO ÚNICA PÚBLICA

PARECER Nº 016-SCD/MPF/CADE – 2019

REPRESENTANTE: E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda.

REPRESENTADAS: Google Inc.; e Google Brasil Internet Ltda.

RELATOR: Conselheiro Maurício Oscar Bandeira Maia

PROCESSO ADMINISTRATIVO. SUPOSTA INFRAÇÃO À ORDEM ECONÔMICA. ALEGAÇÕES DE CRITÉRIOS DISCRIMINATÓRIOS PARA APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS DE PESQUISAS. SITES COMPARADORES DE PREÇOS. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO POR AUSÊNCIA DE EVIDÊNCIAS SUFICIENTES.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

1. RELATÓRIO DO CASO:

1. A investigação foi iniciada a partir de representação protocolada em 20.12.2011 (SEI 0001421, fls. 2/95) por E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda ("E-Commerce"), responsável pelos sites de comparação de preços Bondfaro e Buscapé, em face de Google Inc. e Google Brasil Internet Ltda. ("Google").

2. De acordo com a E-Commerce, ao lançar o Google Shopping em 2011 no Brasil, o Google teria colocado seu comparador de preços em posição privilegiada dentro dos resultados do próprio buscador na internet e esta inserção infringiria a neutralidade do seu algoritmo para favorecer o seu serviço em detrimento de concorrentes.

3. A E-Commerce também alegou que o Google privilegiaria o seu próprio serviço, quando decidiu, em 2013, posicionar de maneira fixa os resultados do Google Shopping no topo ou na lateral da página do buscador, por meio de anúncios com imagens, que seriam mais atrativos aos consumidores, e que esses anúncios não estariam disponíveis aos comparadores de preços concorrentes, o que configuraria suposto tratamento discriminatório.

4. Além disso, para a E-Commerce, ambas as condutas prejudicariam os sites de comparadores de preços concorrentes, reduzindo a exposição deles na página de resultados do Google e forçando a elevação de gastos com links patrocinados com o próprio Google, de maneira a compensar a queda de exibição.

5. Em 10.10.2013, tendo em vista a existência de indícios de infração contra a ordem econômica, o Despacho do Superintendente-Geral nº 1023/2013 (SEI 0001438, fl. 1352) determinou a instauração de Processo Administrativo em desfavor das Representadas nos termos do artigo 36, incisos I, II e IV, e § 3º, incisos III, IV, X e XI, da Lei no 12.529/11, correspondentes ao artigo 20, incisos I, II e IV e ao artigo 21, incisos IV, V, XII e XIII da Lei n° 8.884/94.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

6. Na mesma data, determinou[1] o desmembramento do feito para que a suposta prática da conduta anticompetitiva de "*scraping*"[2] fosse apurada em Processo Administrativo apartado, o qual restou autuado sob o nº 08700.009082/2013-03.

7. Em 10.12.2013, o Google apresentou sua defesa com pedido para produção de todas as provas admitidas em direito, inclusive a oitiva de testemunhas, o que foi deferido pela Superintendência-Geral("SG/Cade"). Posteriormente, ele desistiu das oitivas de testemunhas agendadas.

8. Quanto aos demais atos processuais da fase instrutória do feito, remete-se, por economia processual, ao relatório elaborado pela SG/Cade na Nota Técnica nº 51/2018 (SEI 0549266) e pela Procuradoria Federal Especializada junto ao Cade ("ProCade") no Parecer Jurídico nº 10/2019 (SEI 0582654).

9. Em 19.11.2018, por meio da Nota Técnica nº 34 (SEI 546890), o Departamento de Estudos Econômicos do Cade ("DEE") fez uma análise das questões econômicas subjacentes às supostas condutas anticompetitivas atribuídas ao Google e concluiu que não foram encontrados indícios econômicos suficientes para caracterizá-las.

10. Na mesma data, por meio do Despacho SG nº 1528/2018 (SEI 0549302)[3], a SG/Cade opinou pelo arquivamento do feito, tendo em vista a inexistência de indícios de infração à ordem econômica.

11. Em 18.02.2019, a ProCade, conforme Despacho PFE-Cade nº 19/2019 (SEI 582671)[4], também opinou pelo arquivamento do feito, uma vez que não foram verificados indícios suficientes para configurar infração à ordem econômica.

1 Por meio do Despacho SG nº 1022/2013 (SEI 0001552, fl. 26), que acolheu a Nota Técnica SG nº 348/2013 (SEI 0001552, fls. 01/25).
2 Suposta apropriação indevida de conteúdo de sites concorrentes de comparação de preços ou de busca temática, notadamente *reviews* fornecidos por usuários no site Buscapé, para utilização no seu site de comparação de preços.
3 Que acolheu a Nota Técnica nº 51/2018 (SEI 0549266).
4 Que acolheu o Parecer Jurídico nº 10/2019 (SEI 0582654).

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

12. Após vieram os autos ao Ministério Público Federal ("MPF") para parecer.

2. ANÁLISE DO MPF:

2.1 IMPUTAÇÃO ÀS REPRESENTADAS:

13. De acordo com a Nota Técnica nº 348/2013, que instaurou este Processo Administrativo, a conduta anticompetitiva imputada às Representadas se enquadra no art. 36, *caput*, incisos I, II e IV c/c §3º, incisos III, IV, X e XI da Lei nº 12.529/2011, correspondentes ao artigo 20, incisos I, II e IV e ao artigo 21, incisos IV, V, XII e XIII da Lei n° 8.884/94.

14. Desta forma, as supostas condutas anticompetitivas consistiriam em:

> Art. 36, caput
> I: limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;
> II: dominar mercado relevante de bens ou serviços; e
> IV: exercer de forma abusiva posição dominante.
>
> Artigo 36, §3º:
> III: limitar ou impedir o acesso de novas empresas ao mercado;
> IV: criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente ou de fornecedor, adquirente ou financiador de bens ou serviços;
> X: discriminar adquirentes ou fornecedores de bens ou serviços por meio da fixação diferenciada de preços, ou de condições operacionais de venda ou prestação de serviços; e
> XI: recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, dentro das condições de pagamento normais aos usos e costumes comerciais.

15. Neste sentido, tais condutas envolveriam: (i) a legalidade do posicionamento privilegiado de resultados de produtos do Google – dentro da busca orgânica[5] e da busca patrocinada[6] – em detrimento de concorrentes, a partir de suposta manipulação do seu algoritmo; e (ii) a legalidade da venda dos anúncios por listagem de produtos (*Product Listing Ads* - "PLAS")[7] – apenas mediante a entrega de dados concorrencialmente sensíveis – e da discriminação do cliente que pode adquiri-los.

5 Lista de sites que não pagam nada para aparecerem no Google e que são ordenados em razão de critérios de relevância para o usuário.
6 Publicidade virtual, que é feita tanto via *banners* como via links patrocinados.
7 Espaços publicitários com fotos.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

16. Diante disto, as condutas investigadas são referentes à relação que buscadores na internet mantém com serviços de comparação de preço e outros sites.

-2.2 DA ANÁLISE DE CONDUTAS UNILATERAIS EM MERCADOS DIGITAIS

17. Primeiramente, é importante destacar que condutas unilaterais requerem uma análise sob a ótica dos efeitos, ou seja, para sua comprovação é necessário apurar se de tal prática resultam efeitos líquidos negativos que fundamentem a sua cessação.

18. Tal tarefa requer técnico e especializado conhecimento dos mercados, tendo em vista que cada um possui as suas peculiaridades. Tratando-se de mercados digitais, constitui um verdadeiro desafio, uma vez que, nestes, até mesmo as ferramentas clássicas da análise antitruste podem não ser efetivas.

19. Especificamente quanto a plataformas digitais (que pode ser de dois ou múltiplos lados), destacam-se os seus três elementos apresentados pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ("OCDE"):

> (i) A existência de dois grupos distintos de consumidores interdependentes que se utilizam da plataforma para intermediar as relações entre si;
>
> (ii) há externalidades indiretas entre os dois grupos, de forma que o valor que o consumidor de um dos lados dá à plataforma cresce com o número de consumidores no outro lado;
>
> (iii) a estrutura de preços não é neutra, isto é, ela afeta o nível das transações, de modo que ela é dividida entre os consumidores dos dois lados do mercado, podendo a plataforma realizar o volume das transações cobrando mais de um lado e reduzindo o preço do outro no mesmo valor.

20. Em relação a sua propensão à concentração, esta deve ser vista de modo diverso e mais condescendente do que é vista em relação aos negócios no mundo material, já que o tamanho das plataformas é indispensável para que atinjam uma utilização eficiente e a concorrência pode levar à perda de eficiência por meio dos efeitos indiretos[8].

8 Conforme sustentam Haucapp e Heimeshoff em: Google, Facebook, Amazon, eBay: *is the internet driving competition or market monopolization? International economics and economic policy,* v. 11, n. 1-2, pp. 49-61, fev.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

21. Nesta linha, plataformas digitais podem utilizar seus mecanismos de inovação tecnológica e políticas comerciais como ferramentas para eliminar a concorrência, não sendo claro se tais ferramentas são indispensáveis para que atinjam eficiência (sendo que eventuais conquistas de mercado decorrentes desta não se deve punir[9]) e beneficio aos consumidores.

22. Por este motivo, uma abordagem cautelosa, com a análise caso a caso, parece ser a mais indicada para avaliação de supostas condutas unilaterais envolvendo tais mercados, uma vez que intervenções podem rapidamente se tornar obsoletas e criar consequências indesejáveis para o mercado.

23. Dito isto, inicialmente será analisado o mercado relevante e poder de mercado para, em seguida, avaliar se os efeitos líquidos negativos decorrentes da conduta investigada são suficientes para comprovar infração à ordem econômica, uma vez que práticas que provoquem prejuízos aos concorrentes sem que os consumidores finais sejam afetados, em regra, não devem ser consideradas ilícitas.

- 2.3 DO MERCADO RELEVANTE

24. Para analisar as condutas investigadas neste processo, importante ressaltar que o conceito de mercado relevante não é fixo, podendo variar a depender da ótica a ser analisada.

25. Diante disto, desde que comprovado um prejuízo real ou potencial à concorrência, sem justificativas pró-competitivas, não seria necessário definir o mercado relevante exato para concluir pela existência da conduta anticompetitiva.

26. Apesar disto, a definição do mercado relevante no presente caso serve como um ponto de partida para entendimento da conduta e, de acordo com a SG/Cade, na dimensão geográfica, todos

2014.

9 "Consagra-se a vantagem competitiva (*competitive advantage*) do agente econômico: se há maior eficiência, nada se deve punir" (FORGIONI, Paula. *Os fundamentos do Antitruste*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 273)

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

os mercados devem ser analisados em nível nacional, tendo em vista que o Google diferencia sua atuação em cada país e o Buscapé só atua em território nacional.

27. Já na dimensão dos produtos, a SG/Cade afirmou que os mercados de buscadores genéricos devem ser analisados separados do de serviço de comparação de preço, sendo que ambos devem ser analisados tanto do ponto de vista dos usuários quanto dos anunciantes.

-2.4 DA POSIÇÃO DOMINANTE E DA POSSIBILIDADE DE PRODUÇÃO DE EFEITOS ANTICOMPETITIVOS

28. A avaliação do poder de mercado significa delimitar a parcela do mercado que é dominada pelo agente e permite avaliar se a sua conduta tem um potencial de afetar a concorrência e não apenas concorrentes específicos.

29. Apesar desta delimitação ser importante para análise da conduta, outros fatores podem influenciar no poder de mercado de um agente dominante, como a existência ou não de barreiras à entrada e à expansão, a substituibilidade dos produtos ou serviços e o poder compensatório do ponto de vista dos clientes.

30. Quanto ao poder de mercado do Google, conforme destacado pela SG/Cade, a sua participação como buscador é maior do que como anunciante, mas esta ainda é superior a 20%, presumindo-se, diante disto, sua posição dominante, de acordo com o §2º, do artigo 36, da Lei 12.529/2011[10].

31. Em relação à existência de barreiras à entrada e ao crescimento, verificou-se que há altos custos para atuação no mercado (necessidade de desenvolvimento e manutenção constante de algoritmos e servidores) e baixo custo marginal para expansão do serviço para novos anunciantes e

10 Art. 36 (…) § 2º Presume-se posição dominante sempre que uma empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar unilateral ou coordenadamente as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

usuários (quanto mais usuários usam o buscador, maior é o seu valor para anunciantes), o que faz com que haja concentração deste mercado em poucos agentes.

32. Já quanto à substituibilidade e ao poder compensatório, verificou-se que é possível o uso de outras plataformas de busca pelos usuários ou anunciantes, como, por exemplo, a Bing (buscador da Microsoft); porém, considerando o histórico de dominância do Google, um concorrente precisa de significativas vantagens competitivas para contrariá-lo.

33. Diante disto, pode-se concluir que a posição dominante detida pelo Google pode influenciar o mercado e afetar concorrentes e clientes.

-2.5 DAS CONDUTAS IMPUTADAS

34. As condutas imputadas ao Google e investigadas nos presentes autos são: (i) o posicionamento privilegiado de resultados de produtos do Google dentro da busca orgânica e da busca patrocinada e (ii) a legalidade da venda dos anúncios por listagem de produtos – apenas mediante a entrega de dados concorrencialmente sensíveis – e da discriminação do cliente que pode adquiri-los.

35. Quanto ao posicionamento privilegiado de resultados de produtos, conduta (i), o E-Commerce alega que isto ocorreria em razão de uma suposta manipulação no algorítimo de buscas do Google em favor de sua própria página de comparação de preços (Google Shopping) e em prejuízo dos outros sites de comparação de preços.

36. Quanto a esta alegação, importante esclarecer que os resultados de um buscador, seja ele o Google, Bing, ou qualquer outro, não são necessariamente neutros, uma vez que os seus algorítimos utilizam várias informações relacionadas ao perfil do usuário para determinar o melhor resultado para ele, ou seja, tais resultados não envolvem um tratamento isonômico entre usuários, ao contrário, um buscador eficiente apresenta resultados diversos para usuários diferentes.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

37. Apesar disto, dar tratamento diferenciado a um determinado site, não o submetendo às regras dos algorítimos aos quais todos estão sujeitos, bem como a redução ou retirada da exposição de concorrentes injustificadamente pode ser considerado tratamento discriminatório.

38. Por outro lado, uma exposição privilegiada por si só não seria uma conduta anticoncorrencial se os benefícios dela decorrentes fossem maiores que os prejuízos.

39. Desta forma, para entender se o posicionamento privilegiado de resultados de produtos do Google dentro da busca orgânica e da busca patrocinada podem, concreta ou potencialmente, ter impactado o ambiente competitivo, faz-se necessário analisar se, em decorrência da introdução do Google Shopping, houve: (a) queda da visibilidade dos comparadores de preços, (b) queda de tráfego dos comparadores e (c) aumento de custo com anúncios pagos para compensar tais quedas.

40. Quanto à visibilidade dos comparadores de preços nos resultados da busca orgânica, item (a), de acordo com os dados apresentados pelo Google, entre novembro de 2011 a 2014, sua queda não foi verificada.

41. Já a partir de 2014, houve tendência de queda das aparições dos comparadores na primeira página, mas esta tendência não foi verificada entre varejistas/*marketplaces*[11].

42. De modo igual, extrai-se dos dados apresentados pela E-Commerce – SEO VISIBILITY [12]- que, antes de 2014, o Buscapé apresentou suave crescimento de visibilidade, sendo que, em 2013, houve forte crescimento da sua visibilidade até abril de 2014, momento a partir do qual passou a decrescer.

11 *Marketplaces* são sites que permitem a busca e a venda de diversos produtos próprios ou de terceiros, que pagam para uso da sua infraestrutura.

12 Métrica compilada a partir de vários fatores de busca relevantes que é usada para calcular quão visível é um website nos resultados orgânicos de um mecanismo de busca, ou seja, o SEO Visibility mensura a visibilidade de um determinado sítio considerando o ranking em que o sítio aparece ponderado pela importância da palavra-chave pesquisada.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

43. Importante destacar que, apesar da visibilidade do Buscapé decrescer após abril de 2014, os dados apresentados indicam que o Zoom, outro comparador de preços, continua em ascensão, dado que contradita a afirmação de que o Google Shopping prejudicaria os comparadores de preços.

44. Por fim, quanto ao Bondfaro, tantos as informações apresentadas pelo Google, quanto pela E-Commerce, demonstraram a quebra de sua visibilidade, contudo ela não encontra paralelo nos demais comparadores de preços.

45. Quanto à queda de tráfego dos comparadores de preços, item (b), a partir da análise das informações apresentadas pelo Google (dados não só do Buscapé e Bondfaro, mas de diferentes comparadores e varejistas/*marketplaces*) e pela E-Commerce, é possível constatar que o descolamento das taxas de crescimento de comparadores de preços e varejistas/*marketplaces* estaria mais atrelado a tendência de uso de *marketplaces* do que ao lançamento do Google Shopping.

46. Em realidade, o próprio crescimento e evolução do Google Shopping parece refletir esta tendência, uma vez que seu atual formato se aproxima mais de um *marketplace* do que de um comparador de preços.

47. Os dados apresentados não demonstraram que, a partir do lançamento do Google Shopping em 2011 e até novembro de 2014, houve perda de tráfego orgânico para a E-Commerce. Por isto, não há como se atribuir a isto o alegado aumento de demanda por anúncios pagos do Google com consequente elevação de custos, a fim de compensar a alegada redução de tráfego orgânico.

48. Já em novembro de 2014, é possível identificar perda de tráfego para o Buscapé. Porém, com base nos dados colacionados aos autos, tal tendência parece estar mais atrelada à tendência de uso dos *marketplaces* do que ao lançamento do Google Shopping, como já mencionado.

49. Além disto, quanto às quebras de tráfego do Bondfaro, verificadas entre agosto de 2012 e abril de 2013, bem como entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016, apurou-se que elas não

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

possuem relação com o Google Shopping (que foi lançado antes deste período, ou seja, em 2011), uma vez que as mesmas não se deram em relação a outros comparadores de preços, tendo, inclusive, em tal período havido forte crescimento de tráfego orgânico do Buscapé.

50. Por isto, tais quebras parecem estar muito mais relacionadas a especificidades do Bondfaro do que ao lançamento do Google Shopping.

51. Em relação ao tráfego pago, por sua vez, extrai-se dos dados acostados aos autos o seu aumento apenas no período entre novembro de 2014, ou seja, depois de um ano e meio após a decisão de se posicionar de maneira fixa os resultados do Google Shopping no topo ou na lateral da página do buscador, por meio de anúncios com imagens e, ressalta-se, em um período que o tráfego orgânico também passou a diminuir.

52. Já quanto ao aumento de custo com anúncios pagos para compensar tais quedas, item (c), primeiramente, esclarece-se que, de acordo com o Google, o seu leilão por anúncios pagos (AdWords) pode ser assim definido[13]:

> o processo que determina quais anúncios serão exibidos para uma busca específica do usuário, e em qual posição os anúncios aparecerão. Esse leilão classifica os anúncios não apenas com base no lance de cada anunciante, mas também com base na qualidade e relevância do anúncio para o usuário, tendo em vista que o Google busca exibir anúncios de alta qualidade. A posição de cada anúncio é determinada pela "Classificação do Anúncio" (ranqueamento), que leva em consideração o lance do anunciante, os componentes que determinam a qualidade do anúncio (taxa de cliques esperada, relevância do anúncio e experiência na página de destino), e o impacto esperado de extensões e outros formatos de anúncios.
>
> (…)
>
> se há dois anúncios competindo por uma posição, e ambos têm a mesma qualidade, e o lance máximo de um deles é R$ 2,00, o outro anunciante apenas terá de pagar R$ 2,01 para que seu anúncio apareça numa posição melhor do que a do outro, ainda que seu lance máximo fosse R$ 3,00 ou mais.

53. A partir dos dados acostados aos autos, percebe-se que, após o lançamento do Google Shopping em 2011, o custo dos comparadores de preços, Buscapé e Bondfaro, se tornou maior do que o de varejistas e *marketplaces*, mas passou a cair em novembro de 2014.

13 (SEI 0333827, página 6).

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

54. Apesar disto, o comparador Zoom não teve aumento do seu custo no mesmo período e, ainda assim, apresentou aumento de tráfego, o que contradita as alegações da E-Commerce sobre ser isto um resultado do lançamento do Google Shopping.

55. Diante do exposto, os dados levantados ao longo da instrução não atestaram, com razoável nível de certeza, que o lançamento do Google Shopping teria provocado a queda de tráfego para os comparadores de preços e a elevação dos seus custos por anúncios pagos.

56. Além disto, não há provas nos autos de que o Google adotou, de forma deliberada, artifícios para retirar os comparadores de preços concorrentes dos resultados da busca orgânica e reduzir a exposição destes.

57. Quanto à legalidade da venda dos anúncios por listagem de produtos – apenas mediante a entrega de dados concorrencialmente sensíveis – e da discriminação do cliente que pode adquiri-los, conduta (ii), primeiramente, esclarece-se que, para tal venda, o Google exige que os varejistas lhe enviem algumas informações a fim de, por exemplo, verificar o cumprimento dos requisitos exigidos.

58. Neste sentido, para venda dos anúncios, o anunciante deve prover, como *link* do produto anunciado: (a) uma página própria onde o usuário pode adquirir o produto e (b) um preço específico para o produto (R$15,00, por exemplo).

59. Destaca-se que anúncios com fotos estão em posições privilegiadas na página do Google (acima ou na lateral da página) e são mais atrativos para o público usuário. Por isto, discriminar um agente econômico, não permitindo a aquisição, reduz sua exposição de produtos ou serviços.

60. Comparadores de preços, em regra, não podem prover as exigências acima mencionadas por não possuírem páginas próprias em que os usuários podem comprar e pagar um

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

preço específico em um produto, uma vez que apenas reproduzem produtos de terceiros em seus sites.

61. Assim, a negativa do Google em comercializar anúncios com imagens para comparadores de preços decorre do desenho do produto desenvolvido pelo Google, inovação que privilegia anúncios que permitam o consumidor final chegar ao site de compra com apenas um clique, sem intermediários.

62. Contudo, como informado pelo Google, Zoom e Buscapé já conseguiram adquirir anúncio com foto de produtos vendidos por eles próprios, mas isto só foi possível porque estes comparadores de preços se equipararam a *marketplaces* e passaram a vender determinados produtos em suas próprias plataformas.

63. Apesar de existir a possibilidade de aquisição de anúncios com fotos pelos comparadores de preços, exige-lhe alteração do seu modelo de negócio, o que gera uma baixa adesão destes e, consequentemente, perda de visibilidade por meio do Google.

64. Além disto, exigir que comparadores de preços se transformem em *marketplaces* para aquisição de anúncios com fotos pode resultar em uma diminuição de competição pelas verbas publicitárias dos varejistas (aqueles que anunciam no Google ou em comparadores de preços), uma vez que estes passarão a competir com os próprios varejistas por espaço no Google Shopping, gerando, provavelmente, uma elevação dos valores destes anúncios.

65. Sendo os comparadores de preços, *marketplaces* e o Google Shopping substitutos imperfeitos, o consumidor final também pode ser afetado indiretamente por esta conduta, ao qual restará, então, um mercado menos competitivo para a busca de produtos.

66. Isto tudo, no entanto, não foi comprovado pela investigação. Ao contrário, para o consumidor dos produtos anunciados pelo Google Shopping, há uma redução nos custos de transação da compra, relacionada à maior correspondência entre o produto e o anúncio, tendo em vista a

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

facilidade de identificação pelas imagens deste, e à maior conveniência para efetuar a compra, com apenas um clique no anúncio.

67. Ademais, ao serem indagados pela SG/CADE, durante a instrução, outros comparadores de preços não levantaram preocupações com estas condutas. Aliás, o próprio E-Commerce reconheceu a eficiência dos anúncios com fotos[14].

68. Por fim, quanto à alegação da E-Commerce sobre as exigências para aquisição de anúncios com fotos também serem impostas a outros mercados, releva-se que ao tratar de mercados distintos e considerando as informações disponíveis nos autos, não é possível avaliar a motivação para tanto.

69. Diante disto, é importante reconhecer que o Google inova constantemente e possibilita aos usuários melhores experiências, tendo o Google Shopping melhorado as experiências de buscas e reduzido os custos das transações dos consumidores finais, além de ser uma ferramenta que também é valorizada pelos varejistas que nele anunciaram os seus produtos, conforme consultas aos agentes de mercado (E-Commerce, Google e terceiros) acostadas aos autos.

70. As informações e documentos que constam dos autos, além disto, não comprovam se a perda de tráfego dos comparadores de preços ocorreu por causa das práticas do Google ou pela tendência do mercado, onde este modelo de negócio perde relevância para os consumidores.

71. Assim, não obstante as referidas condutas possam em tese configurar infração à ordem econômica, sobretudo tendo em vista a existência de barreiras à entrada no mercado em tela, não constam no feito evidências suficientes de que elas tenham produzido efeitos anticoncorrenciais efetivos no substrato mercadológico analisado.

3. DOS PROCESSOS RELATIVOS À CONDUTA NO CONTEXTO INTERNACIONAL

14 SEI 0382866, fl. 20, §34.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

72. Outras Jurisdições, como Estados Unidos, União Europeia, Índia, Canadá, Taiwan, Reino Unido e Alemanha, também analisaram a conduta aqui investigada.

73. Nos Estados Unidos, a *Federal Trade Commission* arquivou o caso. A autoridade concluiu que a conduta tinha o fim de melhorar a qualidade dos resultados da busca e que qualquer impacto negativo real ou potencial sobre concorrentes seria incidental e um subproduto de concorrência de mérito.

74. A Comissão Europeia, por sua vez, decidiu que "posicionar e exibir de modo mais favorável, nas páginas de resultados de buscas gerais da Google Inc., o serviço de comparação de preços do próprio Google Inc. em comparação a serviços de comparação de preços concorrentes"[15] é uma violação ao artigo 102 do Tratado de Funcionamento da União Europeia e ao artigo 54 do Acordo sobre o Espaço Econômico Europeu.

75. Quanto a esta decisão, a SG/Cade destacou que, na Europa, o Google teria utilizado algoritmos de demoção de sites rivais que, deliberadamente, colocavam sites de comparação de preços concorrentes em posições ruins nos resultados de busca, o que não foi constatado no Brasil.

76. Na Índia, o Google foi multado pela conduta de *search bias*[16] relacionada a serviços do Google *Flights,* o que também não estava em questão neste caso.

77. No Canadá e em Taiwan, investigações sobre *search bias* não tiveram continuidade e as autoridades não tomaram providências.

78. No Reino Unido e na Alemanha foram agentes privados que contestaram condutas de *search bias* e não obtiveram sucesso.

15 Tradução livre do trecho *positioning and displaying more favourably, in Google Inc.'s general search results pages, Google Inc.'s own comparison shopping service compared to competing comparison shopping services*, disponível em <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39740/39740_14996_3.pdf>.

16 Busca vertical que privilegia conteúdo próprio.

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55

4. CONCLUSÃO:

79. Ante o exposto, o MPF, no mérito, opina no que pertine (i) ao posicionamento privilegiado de resultados de produtos do Google dentro da busca orgânica e da busca patrocinada e (ii) à legalidade da venda dos anúncios por listagem de produtos e da discriminação do cliente que pode adquiri-los, pelo **arquivamento** deste Processo Administrativo em relação a ambas as Representadas pela ausência de provas suficientes de efeitos anticompetitivos efetivos no mercado em foco.

Brasília-DF, 28 de maio de 2019.

SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI
Procuradora Regional da República
Representante do MPF junto ao CADE

Assinado com login e senha por SAMANTHA CHANTAL DOBROWOLSKI, em 30/05/2019 15:37. Para verificar a autenticidade acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave 18ED8468.DD423245.A0056BD2.64D6FA55