De: Marina Fernandes de Siqueira <marina.siqueira@idec.org.br>
Enviado em: segunda-feira, 10 de novembro de 2025 17:11
Para: Protocolo
Cc: Christian Printes; Grupo Telecom
Assunto: Procedimento Preparatório nº 08700.003498/2019-03 | Idec | Manifestação ao Despacho nº 38/2025
Anexos: 2025.11.10 - Idec Contribuição ao IA 08700.0034498_2019-03.pdf; Doc. 5 – Substabelecimento do Idec.pdf; Doc. 4 – Procuração do Idec (1).pdf; Doc. 1 – Estatuto Idec 2019 (1).pdf; Doc. 2 - Termo de Posse CD_01_08_20_REGISTRADA (1).pdf; Doc. 3 - Ato de Indicação e Nomeação Igor Rodrigues Britto 01.08.2024 (1).pdf

Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03

Manifestação ao Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE (SEI nº 1612370)

Prezadas e Prezados,

Na condição de representante do IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, solicitamos o protocolo da CONTRIBUIÇÃO ao Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE (SEI nº 1612370), que oportunizou à sociedade civil a apresentar subsídios técnicos e fáticos relacionados à conduta sob investigação e seus potenciais efeitos concorrenciais.

Atenciosamente,

--

MARINA FERNANDES DE SIQUEIRA

ADVOGADA | TELECOMUNICAÇÕES E DIREITOS DIGITAIS
LAWYER | TELECOMMUNICATIONS AND DIGITAL RIGHTS

Pronomes: **ela/dela**
Pronouns: she/her

+55 11 3874 2150

Av. Marquês de São Vicente, 446 – Salas 411/412
Barra Funda – São Paulo – SP – CEP 01139-000

idec
instituto de defesa de consumidores

Por uma sociedade justa e sustentável

Junte-se a nós nessa luta!

idec
instituto de defesa
de consumidores

AO CONSELHEIRO DIOGO THOMSON DE ANDRADE, DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA - CADE

VERSÃO PÚBLICA (ÚNICA)

Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03

IDEC - INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (cujo nome fantasia é INSTITUTO DE DEFESA DE CONSUMIDORES - "Idec" ou "Instituto") - entidade civil sem fins lucrativos, legalmente constituída desde 1987, inscrita no CNPJ sob n° 58.120.387/0001-08, sediada na Av. Marquês de São Vicente 446, salas 411/412 – Barra Funda, São Paulo/SP, CEP 01139-000, endereço eletrônico coex@idec.org.br, representada por seus procuradores infra-assinados, vem, respeitosamente, apresentar **CONTRIBUIÇÃO** em face do Despacho Decisório nº 38/2025/GAB2/CADE (SEI nº 1612370), que oportunizou à sociedade civil a apresentar subsídios técnicos e fáticos relacionados à conduta sob investigação e seus potenciais efeitos concorrenciais.

I. DA ATUAÇÃO E LEGITIMIDADE DO IDEC NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES E DIREITOS DIGITAIS

1. O Idec é uma associação de consumidores, sem fins lucrativos, de utilidade pública federal, criada em julho de 1987 e mantida por seus associados. A missão do Idec é promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica. Fundado em 1987, o Instituto atua com total independência de interesses econômicos e partidos políticos e tem em seus fins institucionais a atuação em Juízo como defensor e representante da coletividade consumerista, exercendo a tutela do direito coletivo de milhões de consumidores do país, conforme se verifica nos arts. 1º, 2º e 3º, 'd', 'f' e 'g' do seu Estatuto Social.

2. Um dos programas temáticos do Idec é a área de **telecomunicações e direitos digitais**, com atuação nacional e internacional em temas que vão desde o acesso à internet de qualidade até temas de proteção de dados, concorrência em mercados digitais, regulação de plataformas e inteligência artificial. O Instituto, neste âmbito, participa de consultas e audiências públicas nos órgãos reguladores da área, é autor de ações judiciais, participa como amicus curiae em temas de grande relevância social, econômica e jurídica, contribui com projetos de lei e políticas públicas e elabora pesquisas e materiais de acesso aos consumidores.

3. No âmbito de sua atuação, o Idec compreende que a defesa da concorrência compõe o instrumental jurídico capaz de garantir, indiretamente, a proteção dos direitos dos consumidores. Assim, tendo em vista a abrangência e relevância do caso em epígrafe e cumprimentando o Cade pela

importante iniciativa de participação social, enviamos esta contribuição, para que, no âmbito de suas competências e responsabilidades, os consumidores possam ser protegidos dos danos decorrentes das possíveis práticas anticoncorrenciais da Google.

II. CONTEXTO DO CASO

4. O presente inquérito administrativo[1] originou-se de determinação proferida pela Conselheira Paula Azevedo Farani[2] no âmbito do Caso Google Scraping[3], que identificou indícios de conduta anticompetitiva passíveis de apuração autônoma. A nova investigação centra-se na análise de potencial abuso de posição dominante da Representada Google mediante práticas de *self-preferencing*, alavancagem intermercados e apropriação não autorizada de conteúdo (*content scraping*), com foco específico na agregação de conteúdo jornalístico por meio da exibição de manchetes, imagens e *snippets*[4] nos serviços Google Search e Google News.

5. Do teste de mercado conduzido pela Superintendência-Geral ("SG"), emergem seis problemáticas centrais que indicam possíveis efeitos anticompetitivos da conduta investigada:

5.1. ***Free-riding* e desvio sistemático de tráfego:** Apropriação não compensada de conteúdo editorial por meio de *snippets* informativos[5], configurando potencial conduta parasitária com

[1] Despacho Decisório nº 4/2019/CGAA1/SGA1/SG/CADE (SEI n° 0635540)
[2] Voto da Conselheira Paula Farani no âmbito do Processo Administrativo n° 08700.009082/2013-03 (SEI n° 0632620)
[3] Processo Administrativo n° 08700.009082/2013-03
[4] **Snippets** são trechos ou fragmentos de conteúdo extraídos automaticamente de páginas da web e exibidos diretamente nos resultados de busca. Esses resumos informativos, que podem incluir texto, imagens e outros elementos visuais, aparecem abaixo do título e URL de cada resultado, fornecendo uma prévia do conteúdo da página.
[5] Diário Catarinense – Resposta ao Ofício n° 6829/2019 (SEI n° 0686525) e ANJ – Resposta ao Ofício n° 7306/2019 (SEI n° 0691155)

monetização do acesso sem contrapartida aos titulares dos direitos[6];

5.2. **Dependência estrutural e impossibilidade de não participação:** Documentou-se dependência crítica dos *publishers* (30-59,5% do tráfego total[7]), caracterizando situação de "*too big to boycott*"[8] e eliminação do poder de barganha[9];

5.3. **Concentração de receitas publicitárias e alavancagem de mercados:** Utilização da posição dominante em buscas para fortalecer sua participação dominante no mercado nacional de publicidade online[10], configurando potencial abuso exploratório[11];

5.4. **Desincentivo à inovação:** Apropriação sistemática de melhorias, gerando desincentivos estruturais ao desenvolvimento de novos produtos e serviços[12]**;**

5.5. **Impossibilidade de controle granular:** Ausência de mecanismos técnicos para segmentação da indexação[13] e alterações algorítmicas unilaterais pós-2013 que neutralizaram ferramentas de controle dos *publishers*[14];

---

[6] Grupo Globo – Resposta ao Ofício n° 4869/2019 (SEI n° 0641752 e 0643365)
[7] Dados reportados por: Correio 24h (30%), SJCC (30%), Mare Clausum (~33%), El País (48%), Zero Hora (57,9%), IG (50%), Metrópoles (59,5%), Nexo Jornal (mais de 50%).
[8] ANJ – Resposta ao Ofício n° 7306/2019 (SEI n° 0691155)
[9] Zero Hora – Resposta ao Ofício n° 8323/2019 (SEI n° 0702584) e Grupo Globo – Resposta ao Ofício n° 4869/2019(SEI n° 0641752 e 0643365)
[10] ANJ – Resposta ao Ofício n° 7306/2019 (SEI n° 0691155)
[11] Grupo Globo – Resposta ao Ofício n° 4869/2019 (SEI n° 0641752 e 0643365)
[12] Grupo Globo – Resposta ao Ofício n° 4869/2019 (SEI n° 0641752 e 0643365) e ANJ – Resposta ao Ofício n° 7306/2019 (SEI n° 0691155)
[13] El País – Resposta ao Ofício n° 6808/2019 (SEI n° 0686487) e Diário Catarinense – Resposta ao Ofício n° 6829/2019 (SEI n° 0686525)
[14] ANJ – Resposta ao Ofício n° 7306/2019 (SEI n° 0691155)

5.6. **Retenção de usuários no ecossistema Google:** Estratégia deliberada de manter usuários pelo máximo tempo possível nas próprias plataformas por meio de *snippets*, reorganizando conteúdo fora de seu contexto original[15], respondendo diretamente a consultas com conteúdos próprios (resultados esportivos, cotações, previsão do tempo) sem necessidade de acesso aos sites originais[16].

6. Ao final da nota técnica, a SG concluiu pela ausência de indícios probatórios suficientes para caracterização de infração à ordem econômica, determinando o arquivamento do presente Inquérito Administrativo[17]. A Associação Nacional de Jornais ("ANJ") interpôs recurso administrativo[18], posteriormente rejeitado por ilegitimidade processual[19].

7. Em março de 2025, a Conselheira Camila Cabral Pires Alves avocou o feito[20], fundamentando-se na necessidade de orientação jurisprudencial em matéria de abuso de posição dominante em mercados digitais, considerando: (i) lacuna jurisprudencial identificada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ("OCDE"); (ii) complexidade das teorias do dano aplicáveis (inovação predatória, *self-preferencing*, retenção de tráfego); (iii)

[15] Folha de São Paulo – Resposta ao Ofício n° 8322/2019 (SEI n° 0714667, 0717813 e 0744877)
[16] Zero Hora – Resposta ao Ofício n° 8323/2019 (SEI n° 0702584)
[17] Nota Técnica n° 70/2024/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI n° 1481800) e Anexo (SEI n° 1481804)
[18] Recurso Administrativo (SEI n° 1487668)
[19] Nota Técnica n° 7/2025/RECURSOS GAB-SG/SG/CADE (SEI n° 1529756)
[20] Despacho Decisório n° 9/2025/GAB5/CADE (SEI n° 1539003)

relevância internacional da matéria, com precedentes na Bélgica, Alemanha, Espanha, França e Austrália[21].

8. O Conselheiro-Relator Gustavo Freitas manifestou-se pelo arquivamento do Inquérito Administrativo[22]. Após pedido de vista, o Conselheiro Diogo Thomson Andrade determinou instrução complementar. Reconhecendo novas realidades fáticas como a integração de inteligência artificial (IA) no Google Search por meio de ferramentas como o AI Overview, adotou uma abordagem dupla: encaminhou ofícios específicos a um conjunto ampliado de associações do setor jornalístico, incluindo entidades que ainda não haviam participado do processo, como a Associação de Jornalismo Digital ("Ajor")[23], e simultaneamente expediu convite aberto à sociedade civil para contribuições voluntárias[24] – além de oficiar a própria Google[25] para novas informações.

9. Esta medida representa um precedente significativo. A abertura desta consulta à sociedade civil, em adição à audiência pública sobre "Aspectos Concorrenciais dos Ecossistemas Digitais de Sistemas Operacionais Móveis"[26], concretiza os mandamentos dos arts. 31 e seguintes da Lei de Processo

---

[21] Conforme detalhado na Nota Técnica n° 70/2024/CGAA11/SGA1/SG/CADE (SEI n° 1481800)e Anexo (SEI n° 1481804), diversos países enfrentaram questões similares com resultados variados: (i) **Bélgica** (2006): Copiepresse obteve decisão proibindo o Google de vincular conteúdo sem consentimento, culminando em acordo para retomada da indexação em 2012; (ii) **Alemanha** (2013): implementou legislação permitindo cobrança por agregação de conteúdo, mas o Bundeskartellamt arquivou reclamação da VG Media em 2015; (iii) **Espanha** (2014): a "Google Tax" levou ao encerramento do Google News no país até 2022, quando nova legislação permitiu negociações diretas; (iv) **França**(2020): a Autorité de la Concurrence considerou as práticas do Google anticoncorrenciais, aplicando medidas cautelares e obrigando negociações de boa-fé, resultando em acordo em 2022 para remuneração individualizada de editores; (v) **Austrália** (2021): implementou o News Media Bargaining Code após relatório da ACCC de 2019, estabelecendo obrigatoriedade de negociações entre plataformas e produtores de conteúdo, com arbitragem compulsória em caso de impasse.
[22] Certidão de Julgamento – 249ª Sessão Ordinária de Julgamento (SEI n° 1579582)
[23] Ofício Nº 7742/2025/GAB2/CADE (SEI n° 1612321)
[24] Despacho Decisório nº 38/2025/GAB2/CADE (SEI nº 1612370)
[25] Despacho Decisório n° 37/2025/GAB2/CADE (SEI n° 1612264)
[26] Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ehpGbkb8reA.

Administrativo e constitui uma boa prática institucional que democratiza o acesso ao debate concorrencial, tradicionalmente circunscrito ao universo de empresas e associações requerentes, representadas ou terceiras interessadas, seus representantes legais e a autoridade antitruste com seu corpo técnico especializado.

10. Esta abertura cumpre dupla função: permite que organizações da sociedade civil apresentem subsídios empíricos baseados em suas práticas e diálogos com grupos diretamente afetados pelas dinâmicas concorrenciais investigadas, e simultaneamente as convida a incorporar o direito antitruste em seu repertório instrumental, complementando outros ramos jurídicos tradicionalmente mobilizados em suas estratégias de *advocacy* e litígio estratégico.

11. Considerando o potencial do direito concorrencial como instrumento na supervisão de mercados digitais e no enfrentamento do exercício abusivo de posição dominante em plataformas tecnológicas, torna-se imperativo que organizações da sociedade civil especializadas na defesa de direitos em ambientes digitais se reconheçam como *stakeholders* legítimos nestes processos decisórios.

12. O Idec, enquanto integrante dessa comunidade de organizações da sociedade civil, novamente saúda esta oportunidade inédita de participação no debate concorrencial e submete a presente contribuição ao Cade com o objetivo de destacar os possíveis impactos dessas práticas não apenas sobre o ecossistema jornalístico, mas também sobre as experiências dos consumidores, em consonância com sua missão institucional de defesa dos interesses dos usuários finais.

13. Esta iniciativa integra a atuação sistemática do Idec na tutela regulatória, concorrencial, consumerista e de proteção de dados de tecnologias emergentes, exemplificada por denúncia protocolada perante o Cade, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados ("ANPD") e a Secretaria Nacional do Consumidor ("Senacon") sobre as práticas da Meta relacionadas ao uso de dados pessoais em treinamento de sistemas de IA[27]. Outros exemplos da abordagem integrada do Idec incluem a coordenação do Núcleo de Direito Concorrencial e Economia Digital (Nuced)[28] — parceria com a Faculdade de Direito da USP, sob coordenação do Prof. Vinicius Marques de Carvalho —; o curso "Dados, Mercados Digitais e Concorrência", oferecido com a Associação Data Privacy Brasil sobre os desafios do antitruste frente às fusões *data-driven* e novos monopólios digitais[29]; e o livro homônimo que examina a intersecção entre defesa do consumidor, proteção de dados e direito concorrencial em mercados de plataformas digitais[30].

III. O MERCADO DE CONTEÚDO NOTICIOSO DIGITAL

A. Aspectos gerais dos modelos de negócio do jornalismo pré e pós-digitalização

14. O jornalismo de interesse público constitui bem público essencial à manutenção do Estado Democrático de Direito, apresentando características econômicas de bem não-rival e não-excludente, cujas externalidades positivas

[27] Procedimento Preparatório nº 08700.004482/2024-77. Para mais informações sobre a denúncia tripla do Idec, veja: https://idec.org.br/noticia/idec-atua-contra-o-uso-de-dados-pessoais-de-usuarios-em-treinamento-de-ia-da-meta

[28] Mais informações em: https://www.linkedin.com/company/nuced/about/

[29] Mais informações em: https://www.dataprivacybr.org/documentos/curso-dados-mercados-digitais-concorrencia/

[30] CONTRI, Camila Leite; SECAF, Helena; ZANATTA, Rafael A. F. (org.). *Dados, mercados digitais e concorrência*. Belo Horizonte: Letramento; Casa do Direito, 2022. Disponível em: https://idec.org.br/system/files/ferramentas/idec_livro_dados-mercados-digitais-e-concorrencia.pdf

transcendem o universo de consumidores diretos[31]. Sua natureza intrínseca de bem informacional puro evidencia uma falha de mercado estrutural: elevados custos fixos de produção conjugados com reduzida apropriabilidade privada dos benefícios gerados. Tal configuração econômica engendra desincentivos sistemáticos à produção de conteúdo jornalístico original, particularmente quando considerada a facilidade de reprodução e apropriação não autorizada do conteúdo em ambiente digital, comprometendo a dinâmica competitiva e a inovação no setor.

15. O modelo econômico tradicional do setor jornalístico estruturava-se mediante subsídios cruzados internos. Os agentes econômicos editores exerciam controle integral sobre a cadeia produtiva - abrangendo produção, distribuição e curadoria editorial -, viabilizando a monetização por meio de economias de escopo derivadas do agrupamento (*bundling*) de conteúdo jornalístico, entretenimento, publicidade classificada e vendas avulsas[32]. Tal integração vertical possibilitava que receitas publicitárias subsidiassem a produção de jornalismo investigativo de alto custo, estabelecendo equilíbrio econômico sustentável entre a produção de bens públicos informacionais e a viabilidade comercial dos agentes.

16. A digitalização dos mercados, catalisada pela emergência e consolidação de poder de mercado das plataformas digitais dominantes, promoveu a desintegração deste modelo de subsídios cruzados, resultando nos fenômenos de "desagregação" (*unbundling*)[33] e "atomização"

[31] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), *Competition Issues Concerning News Media and Digital Platforms*, OECD Competition Committee Discussion Paper (2021), https://www.oecd.org/daf/competition/competition-issues-in-news-media-and-digital-platforms.htm.
[32] OCDE, *Competition Issues*.
[33] Frances Cairncross, *The Cairncross Review: A Sustainable Future for Journalism* (London: Department for Digital, Culture, Media & Sport, 2019),

(*atomization*)[34] do consumo noticioso. Emergiram, consequentemente, novos modelos de monetização: (i) *paywall* e assinaturas digitais; (ii) publicidade programática em propriedades digitais próprias; e (iii) monetização indireta via plataformas de terceiros.

17. A reconfiguração do ecossistema informacional estabeleceu uma dinâmica de intermediação compulsória, na qual as plataformas digitais dominantes consolidaram-se como *gateways*[35] obrigatórios no fluxo informacional entre produtores de conteúdo e consumidores finais. As plataformas digitais passaram a exercer múltiplas funções econômicas — distribuição, hospedagem, agregação e curadoria algorítmica — configurando arquitetura de mercado onde a intermediação tornou-se elemento estrutural incontornável[36].

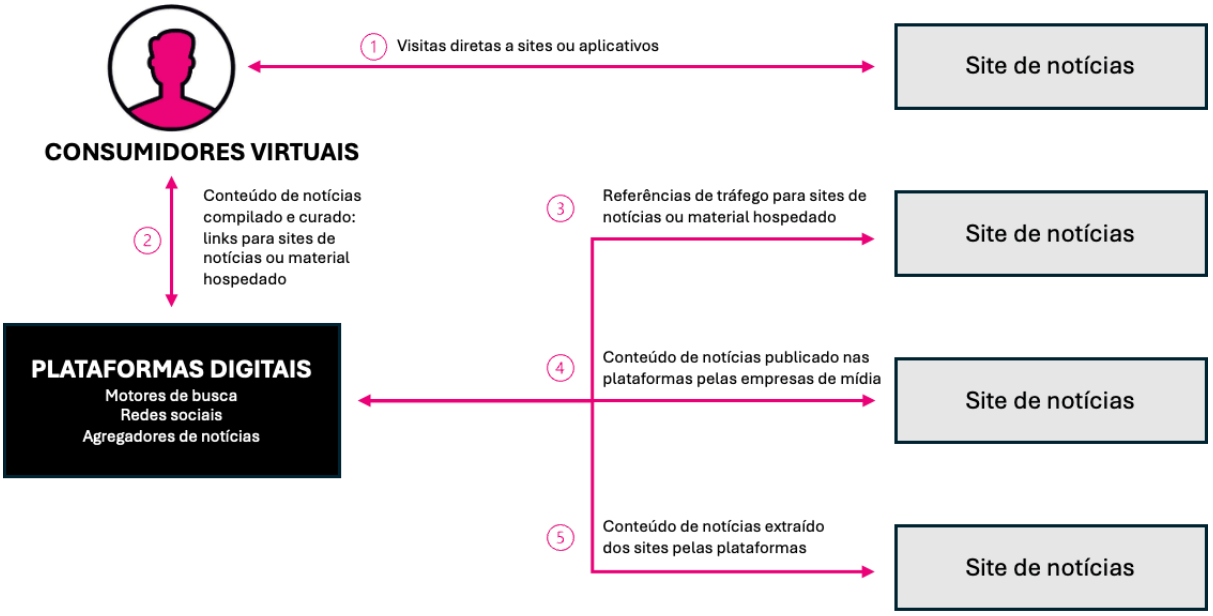
https://www.gov.uk/government/publications/the-cairncross-review-a-sustainable-future-for-journalism.

[34] Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Digital Platforms Inquiry: Final Report* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2019), https://www.accc.gov.au/publications/digital-platforms-inquiry-final-report.

[35] Gateway (ou portal de acesso) no contexto digital refere-se a plataformas tecnológicas dominantes (como Google e Facebook) que atuam como intermediários cruciais para o acesso dos consumidores a notícias e para negócios. ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

[36] OCDE, *Competition Issues*.

Imagem 1. Formas de consumo de notícias online



Fonte: adaptado de ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

18. Esta reconfiguração estabelece relações verticais assimétricas nas quais as plataformas atuam em ecossistema, operando simultaneamente como fornecedoras *upstream* de serviços de referenciamento e demandantes *downstream* de conteúdo, extraindo valor econômico dual por meio da atração de usuários por intermédio da exibição de conteúdo produzido por terceiros e da coleta massiva de dados sobre o comportamento desses usuários para publicidade comportamental direcionada, se apropriando do conteúdo jornalístico sem contrapartida econômica adequada aos *publishers*[37]. No plano horizontal, as plataformas competem diretamente como "intermediários de atenção" nos mesmos mercados publicitários que historicamente sustentavam o modelo econômico jornalístico tradicional[38].

[37] OCDE, *Competition Issues*.
[38] OCDE, *Competition Issues*.

19. Essas dinâmicas engendram distorções concorrenciais significativas que vão além da tradicional análise de preços, inadequada para os contextos dos mercados digitais de preço-zero ao consumidor: (i) redução dos incentivos econômicos à produção de conteúdo original de qualidade; (ii) imposição de condições comerciais abusivas decorrentes de poder de mercado concentrado; (iii) estabelecimento de "concorrência por história", em que notícias são algoritmicamente descontextualizadas de suas fontes originais[39]. Esta atomização promove diluição do valor econômico das marcas jornalísticas e reduz a exposição à conteúdo de interesse público, favorecendo a extração sistemática de valor econômico dos produtores de conteúdo para os intermediários digitais dominantes.

20. No mercado brasileiro, as dinâmicas concorrenciais manifestam-se com particular severidade. O ecossistema midiático nacional caracteriza-se por elevada concentração no setor privado e dependência estrutural de receitas publicitárias[40], características que potencializam os efeitos anticompetitivos da intermediação digital. Veículos independentes tornaram-se estruturalmente dependentes da distribuição via plataformas digitais, com 30,7% dos *publishers* dependendo de ferramentas de busca para mais de 50% de seu tráfego orgânico[41].

21. A tensão concorrencial resultante materializa-se no dilema entre oportunidades táticas de curto prazo por meio da distribuição via plataformas e

[39] Stigler Committee on Digital Platforms, *Final Report* (Chicago: George J. Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago Booth School of Business, 2019), https://research.chicagobooth.edu/stigler/media/news/committee-on-digital-platforms-final-report.

[40] Daniel Buarque e Paula Miraglia, *Journalism and Artificial Intelligence - Impact on Brazilian Publishers* (Brasil: Momentum - Journalism and Tech Task Force, 2024), https://momentumnewsandtech.org/wp-content/uploads/2024/11/Momentum_JornalismAI-ENGLISH-.pdf.

[41] S. Lima (coord.) et al., *Desigualdades Sociais e Sustentabilidade de Mídias no Brasil* (São Paulo: InternetLab, 2024).

riscos estratégicos existenciais de longo prazo decorrentes de dependência econômica excessiva[42]. Os *publishers* confrontam-se com escolha economicamente inviável: aderir ao ecossistema das plataformas implica aceitar condições comerciais desfavoráveis e dependência crescente; não aderir resulta em marginalização no mercado e dificuldades crescentes para atração de novos leitores. Esta configuração foi historicamente agravada por práticas de *zero rating*, que consolidaram padrões de consumo privilegiando acesso via intermediários em detrimento de navegação direta aos *websites* jornalísticos[43].

B. Impacto da inteligência artificial no conteúdo noticioso

22. A introdução de sistemas de IA generativa representa novo vetor de desequilíbrio concorrencial nesse segmento. A tecnologia apresenta-se simultaneamente como ferramenta de eficiência produtiva e ameaça à contestabilidade do mercado, impondo riscos de deterioração adicional das condições competitivas por meio de cinco mecanismos principais:

23. **Primeiro**, os sistemas de IA generativa respondem diretamente a consultas informacionais sem atribuição de fontes ou direcionamento de tráfego aos *publishers* originais, intensificando exponencialmente o fenômeno

[42] OCDE, *Competition Issues*.
[43] Zero rating, ou acesso patrocinado, é a prática de não descontar da franquia de dados o uso da Internet em alguns aplicativos. Apesar de levar a uma situação que parece benéfica aos consumidores, essa prática leva ao enviesamento no uso da Internet, o aprisionamento de usuários em ecossistemas de empresas dominantes e limitações de direitos. Segundo pesquisa do Idec com o Instituto Locomotiva, "[o] modelo de negócios da internet móvel por franquia de dados e, portanto, com restrições, também impacta no nível de limitações sentidas pelos internautas. Para aqueles que tiveram sua franquia de internet finda (ficando com acesso limitado a apps sujeitos ao regime de zero rating), a limitação chega a ser 1,9x maior [...] do que aqueles que tiveram internet móvel suficiente para o mês". Ver Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, & Instituto Locomotiva. (2021). *Barreiras e limitações no acesso à internet e hábitos de uso e navegação na rede nas classes C, D e E*, https://idec.org.br/sites/default /files /versao_ revisada_pesquisa_locomotiva.pdf.

'zero-click' (i.e. fenômeno em que consumidores obtêm a informação diretamente na ferramenta de IA, sem a necessidade de acessar os domínios dos *publishers*). Embora a atribuição de fontes esteja se tornando mais comum, o design e o comportamento do consumidor fazem com que esses *links* não sejam clicados, persistindo o problema de direcionamento de tráfego aos *publishers* originais, conforme evidenciado no litígio New York Times v. Microsoft/OpenAI[44]. A integração de *chatbots* em ferramentas de busca e de mensageria que disponibilizam o conteúdo diretamente e dispensam cliques adicionais aprofundam a crise de monetização do setor jornalístico[45] e, consequentemente, a dinâmica competitiva desse mercado.

24. **Segundo**, a apropriação não autorizada ou não remunerada de conteúdo jornalístico protegido por direitos de propriedade intelectual para treinamento de Large Language Models (LLMs) de IA configura extração unilateral de valor econômico, levando proprietários de conteúdo a implementar medidas técnicas defensivas contra *web scrapers*[46].

25. **Terceiro**, a IA generativa exacerba assimetrias informacionais e cria barreiras adicionais à entrada em consequência da concentração de capacidades computacionais e dados. O desenvolvimento de LLMs requer investimentos massivos em infraestrutura computacional e acesso a volumes substanciais de dados de treinamento, recursos predominantemente

---

[44] Evelyn Douek, "NYT v. OpenAI: The Times's About-Face," *Harvard Law Review Blog* (Cambridge: Harvard Law Review, abril de 2024), https://harvardlawreview.org/blog/2024/04/nyt-v-openai-the-timess-about-face/. Tentar novamente

[45] Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), *Relatório sobre Remuneração do Jornalismo pelas Plataformas Digitais*, org. Rafael Almeida Evangelista e Maximiliano Martinhão (São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024).

[46] Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Digital Platform Services Inquiry: Final Report* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2025), https://www.accc.gov.au/inquiries-and-consultations/digital-platform-services-inquiry-2020-25.

controlados pelas mesmas plataformas dominantes que já detêm poder de mercado nos mercados de busca e publicidade digital[47]. Esta dinâmica autorreforçante amplia as vantagens competitivas dos incumbentes, que podem alavancar suas posições estabelecidas para dominar também o mercado emergente de IA generativa, criando um ciclo de retroalimentação que consolida ainda mais seu poder de mercado[48].

26. A preocupação com essa dinâmica de alavancagem levou o Idec a denunciar ao Cade, em 2024, práticas da Meta relacionadas ao uso de dados coletados no Instagram e Facebook para treinamento de IA generativa. Embora o caso tenha sido posteriormente arquivado, a denúncia articulou teoria do dano relevante: empresas com posição dominante em redes sociais podem utilizar essa posição para criar barreiras artificiais no mercado adjacente de IA, apropriando-se de dados de usuários sem consentimento adequado e em potencial violação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)[49].

27. Assim como no caso da Meta, também observa-se a impossibilidade de desabilitar a funcionalidade de IA generativa dos serviços da Google como uma forma de alavancagem. A falta de opções ao consumidor ocasiona na utilização compulsória da ferramenta de IA, que, mesmo não sendo essencial a prestação do serviço, não pode ser desabilitada.

28. **Quarto**, a proliferação de conteúdo gerado por IA introduz riscos sistêmicos à qualidade informacional e à confiabilidade do ecossistema noticioso. A capacidade de sistemas de IA generativa de produzir conteúdo sintético em escala industrial, incluindo deepfakes, "alucinações" e atribuições

[47] ACCC, *Digital Platform Services Inquiry*.
[48] Courtney Radsch, *Workshop on Big Tech and Media Freedom: Outcome Report* (Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2024).
[49] Procedimento Preparatório nº 08700.004482/2024-77.

incorretas de autoria, ameaça reduzir a qualidade da informação, diluir o valor do jornalismo profissional e comprometer a reputação dos veículos estabelecidos, que além de tudo concorrem com a Representada[50].

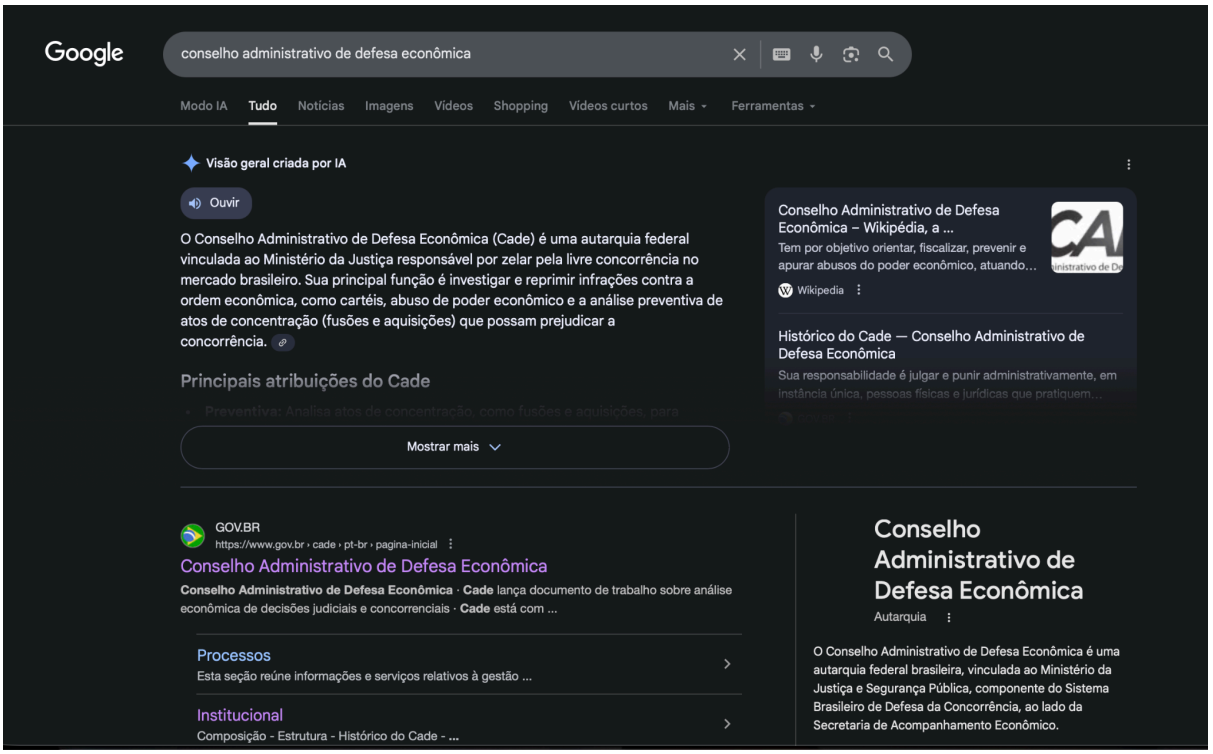
29. **Quinto**, o design de interface e o posicionamento proeminente de funcionalidades de IA exploram vieses comportamentais significativos. Como demonstrado no caso Google Shopping[51], investigado e condenado pela Comissão Europeia, o posicionamento privilegiado de conteúdo próprio no topo dos resultados direciona sistematicamente as escolhas dos consumidores. De modo semelhante, o novo formato de exibição de resultados por meio dos AI Overviews do Google tem reduzido drasticamente o tráfego de sites jornalísticos. Um experimento recente[52] em *user experience* no Reino Unido mostra que o clique em links de *publishers* pode cair em até dois terços quando um *overview* é exibido, e, mesmo em dispositivos móveis — onde a perda é menor —, quase metade dos cliques ainda é perdida, ainda que o veículo esteja citado de forma explícita no resumo de IA. Pesquisa conduzida pelo Pew Research Center[53] chegou a conclusões similares: usuários que visualizaram um sumário de IA clicaram em links tradicionais apenas em 8% das visitas, enquanto em páginas sem o recurso esse índice foi de 15%. Além disso, 26% das sessões com sumário terminaram sem qualquer clique. Esses resultados exemplificam o viés do status quo ("*status quo bias*") e o poder dos

---

[50] Derek Wilding et al., *The Impact of Digital Platforms on News and Journalistic Content* (Sydney: University of Technology Sydney, Centre for Media Transition, 2018).
[51] Case AT.39740. European Commission, "Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service," Press Release IP/17/1785, 27 de junho de 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/memo_17_1785.
[52] Growth Memo, "The First-Ever UX Study of Google's AI Overviews," 6 de junho de 2024, https://www.growth-memo.com/p/the-first-ever-ux-study-of-googles.
[53] Pew Research Center, "Google Users Are Less Likely to Click on Links When an AI Summary Appears in the Results," 22 de julho de 2025, https://www.pewresearch.org/short-reads/2025/07/22/google-users-are-less-likely-to-click-on-links-when-an-ai-summary-appears-in-the-results/.

defaults (isto é, a configuração automaticamente pré-selecionada pelo sistema caso o usuário não altere manualmente), conceitos centrais da economia comportamental[54].

Imagem 2. Captura de tela dos resultados do Google Search e AI Overview

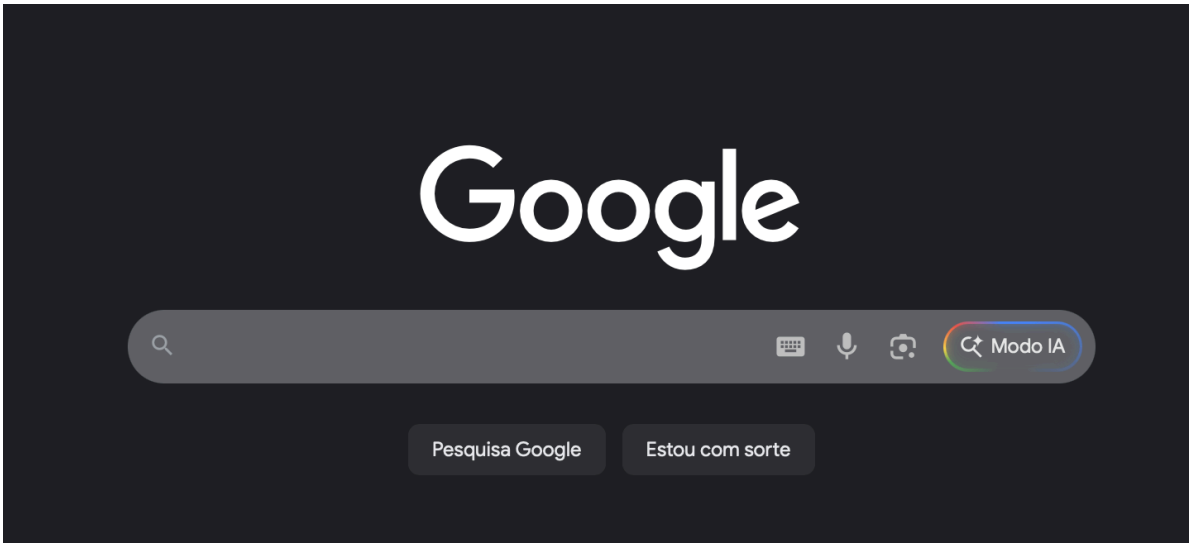


Fonte: Elaboração própria.

[54] Vide: Krein, Julia; Oliveira, Vitória, "Rastejando em direção ao antitruste comportamental: a (limitada) experiência brasileira e os casos europeus contra o Google como experimento de arquitetura da escolha online," *Revista do IBRAC*, Número 2, 2023, https://revista.ibrac.org.br/revista/article/view/199/191; e Azevedo, Paulo Furquim de, "Economia comportamental e antitruste: deu match?," novembro de 2022, https://www.researchgate.net/publication/358863319_Economia_comportamental_e_antitruste_deu_match.

30. Estudos da CMA[55][56] mostram que a arquitetura de escolha ("choice architecture") e o enquadramento ("framing") moldam de forma significativa o comportamento do usuário, com conteúdo exibido acima da dobra ("above the fold") recebendo atenção desproporcional. Explorando essa assimetria cognitiva, a Google posicionou o "Modo IA" como primeira opção no seu mecanismo de buscas, tanto na página inicial quanto acima das abas tradicionais de imagens ou notícias — estratégia que induz o engajamento automático com sua inteligência artificial e consolida o padrão de uso dentro do ecossistema da própria plataforma.

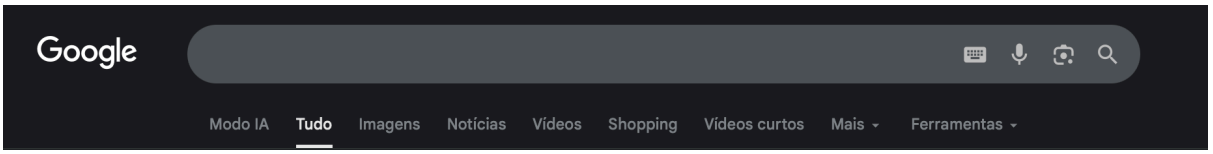
Imagem 3. Interface inicial do Google Search com a opção "Modo IA"



Fonte: Elaboração própria.

Imagem 4. Barra de abas do Google Google Search com a opção "Modo IA"

[55] Competition and Markets Authority (CMA). *Online Platforms and Digital Advertising: Market Study Final Report*. London: CMA, 2020. Disponível em: https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study.
[56] Competition and Markets Authority (CMA). *Online Choice Architecture: How Digital Design Can Harm Competition and Consumers*. London: CMA, 2022. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/624c27c68fa8f527710aaf58/Online_choice_architecture_discussion_paper.pdf.



Fonte: Elaboração própria.

31. A falta de opções claras para desativar os resumos de IA configura um potencial *deceptive pattern*[57] — design manipulativo que explora limitações cognitivas para induzir o consumo de conteúdo sintetizado em vez do acesso direto às fontes. Esse tipo de *nudging* reforça a retenção no ecossistema da plataforma e concentra o controle sobre a circulação da informação.

32. **Sexto**, os AI Overviews evidenciam limitações estruturais na capacidade dos sistemas de aplicar critérios editoriais básicos. Investigação da agência Aos Fatos[58] revelou que o AI Overview do Google reproduz indiscriminadamente conteúdo publieditorial como se fossem notícias verificadas. Especificamente, o sistema processou publieditoriais pagos pela empresa Capsul ao portal G1 — contendo alegações sobre suplementos alimentares que contrariavam regulamentações da Anvisa — e os apresentou como informação jornalística confiável. Esta falha de curadoria demonstra que os sistemas de IA não apenas produzem "alucinações" autônomas, mas amplificam desinformação comercial preexistente ao conferir-lhe o selo implícito de credibilidade associado a veículos jornalísticos estabelecidos, ainda que em posts patrocinados (e sem a devida menção a esse fato). No Brasil, onde a confiança nas notícias já caiu de 62% em 2015 para 42% em

[57] Instituto de Defesa de Consumidores (Idec), "Deceptive Patterns: você já ouviu falar de padrões enganosos?," 9 de maio de 2024, https://idec.org.br/dicas-e-direitos/deceptive-patterns-voce-ja-ouviu-falar-de-padroes-enganosos.

[58] Aos Fatos, "Como Esquema de Anúncios em Sites Falsos de Suplementos Enganou até Seus Participantes," 14 de julho de 2025, https://www.aosfatos.org/noticias/como-esquema-anuncios-sites-falsos-suplementos-enganou-ate-seus-participantes/.

2025[59], a indistinção algorítmica entre jornalismo verificado e material publicitário potencialmente enganoso acelera a erosão da legitimidade institucional que justifica economicamente o modelo de negócio do jornalismo profissional, reduzindo a qualidade como parâmetro de concorrência e comprometendo o bem-estar do consumidor no longo prazo.

C. *Impactos potenciais das práticas do ecossistema Google no mercado de conteúdo noticioso em veículos jornalísticos*

a. *Snippets* e a evolução dos *"zero clicks"*

33. O uso de *snippets* (trechos de artigos) pelo Google evoluiu significativamente desde a decisão judicial norte-americana no caso Perfect 10 v. Google (2007), que reconheceu como *fair use* a exibição de miniaturas de imagens nos resultados de busca[60-61]. Contudo, o cenário atual apresenta características substancialmente distintas. Em junho de 2019, pela primeira vez, a maioria das buscas no Google.com resultou em "*zero clicks*" – ou seja, os usuários obtiveram as informações desejadas sem clicar em nenhum link externo. Em dispositivos móveis, a situação é ainda mais grave, com quase dois terços das buscas terminando sem cliques para sites externos[62].

34. Os *snippets* atuais frequentemente fornecem informações suficientes para satisfazer a necessidade informacional do usuário, especialmente quando

---

[59] Nic Newman et al., *Reuters Institute Digital News Report 2025* (Reuters Institute for the Study of Journalism, 2025), https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025.
[60] No caso *Perfect 10 v. Google* (2007), o tribunal considerou que a exibição de "miniaturas de imagens granuladas" (*grainy thumbnail photographs*) era um *uso justo*, sobretudo por entender que o buscador atuava como um "apontador" (*pointer*) e que o uso era "transformativo" e não substitutivo do conteúdo original.
[61] News Media Alliance (NMA), *How Google Abuses Its Position as a Market Dominant Platform to Strong-Arm News Publishers and Hurt Journalism* (2022), https://www.newsmediaalliance.org/wp-content/uploads/2022/09/NMA-White-Paper_REVISED-Sept-2022.pdf.
[62] NMA, *How Google Abuses.*

combinados com recursos como "*Featured Snippets*" e "*Knowledge Panels*"[63]. Isso viola a premissa fundamental do caso Perfect 10, segundo a qual o Google funcionaria como um "apontador eletrônico" direcionando usuários aos websites originais[64]. Como observado pela Foxglove em sua denúncia de julho de 2025[65], o Google está "roubando 79% do tráfego de jornalistas reais" por meio dessas práticas.

35. O uso de ferramentas de IA generativa agravou ainda mais esse cenário, à medida que o Google passou a exibir na primeira posição da página de resultados uma resposta completa à busca do usuário. Ao compilar diferentes resultados e desviar a demanda, o Google reduz ainda mais os acessos à fonte original do conteúdo.

36. Ainda que o resumo de IA possa ser confortável ao sintetizar informações para consumidores, esta reconfiguração da interface de resultados os induz a satisfazerem suas necessidades informacionais por meio de resumos gerados por IA, eliminando incentivos ao acesso direto aos *publishers*, configurando abuso de posição dominante pelo agente detentor de 90% do mercado global de buscas, o que motivaria medidas cautelares para preservar a estrutura competitiva do mercado, incluindo direito de *opt-out* seletivo dos resumos de IA sem exclusão total dos resultados de busca.

---

[63] OCDE, *Competition Issues*.
[64] NMA, *How Google Abuses*.
[65] Em julho de 2025, a Foxglove protocolou denúncia perante autoridades britânicas e europeias acerca dos "AI Overviews" do Google e seus efeitos exclusionários sobre o mercado jornalístico. A denúncia fundamenta-se na alegação de que o agente econômico dominante apropria-se indevidamente de conteúdo jornalístico por meio de sumarizações algorítmicas sem compensação econômica, relegando links originais a posições secundárias nos resultados de busca abaixo do *viewport* imediato do usuário. Foxglove, "Legal Challenge: Google Theft of News," 4 de julho de 2025, https://www.foxglove.org.uk/2025/07/04/legal-challenge-google-theft-of-news/.

37. Mesmo reconhecendo que os usuários podem perceber benefícios imediatos na economia de tempo e esforço cognitivo, a estrutura de escolha pré-configurada e o *default* de resumos de IA direcionam sistematicamente o comportamento do consumidor, resultando em efeitos líquidos que favorecem a retenção na plataforma e concentram o controle sobre a circulação da informação.

38. Os filtros realizados pela IA para que a informação gerada seja verídica e confiável também não são claros. Muito embora o consumidor tenha acesso aos sites que foram consultados pela IA para realizar o resumo, o efeito do "zero click" demonstra que o consumidor, por padrão, não tem mais consultado os sites para verificar a veracidade das informações obtidas e geradas pela Google, o que pode ocasionar um vício informacional implícito decorrente da própria lógica do sistema criado.

b. Accelerated Mobile Pages ("AMP")

39. O formato AMP**,** lançado pelo Google em 2015, foi apresentado como uma solução para melhorar a velocidade de carregamento em dispositivos móveis. Estudos apontam, contudo, que sua adoção trouxe implicações relevantes para a dinâmica entre plataformas e *publishers*[66].

40. **Distribuição centralizada**: Páginas AMP são armazenadas em cache e servidas a partir dos servidores do Google, o que mantém os usuários dentro do ecossistema da empresa em vez de direcioná-los diretamente aos websites dos *publishers*. Essa configuração altera a lógica tradicional em que a ferramenta de busca atua como intermediário neutro[67][68].

[66] NMA, *How Google Abuses.*
[67] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising.*
[68] NMA, *How Google Abuses.*

41. **Efeitos sobre ranqueamento**: *Publishers* relataram que a adoção do AMP se tornou praticamente necessária para preservar posições de destaque na busca móvel. O Google criou um espaço privilegiado no topo dos resultados ("carrossel de notícias") voltado exclusivamente a conteúdo AMP, reforçando a adoção do formato[69-70] e potencialmente configurando discriminação anticompetitiva ao condicionar acesso preferencial à adoção de padrão proprietário.

42. **Termos de licenciamento**: As condições de uso da API da AMP conferem ao Google direitos amplos para utilizar o conteúdo AMP em qualquer "Serviço Google", atual ou futuro. Essa licença é irrevogável, inclui a possibilidade de sublicenciamento e tem sido interpretada como uma transferência significativa de direitos sem compensação específica[71-72].

43. **Impactos reportados por *publishers***: Diversos estudos e relatórios[73][74][75] identificaram efeitos negativos associados ao AMP, como:

    43.1. Dificuldades para estabelecer relacionamentos diretos com leitores;
    43.2. Redução das taxas de conversão de assinaturas em 50–70%[76];
    43.3. Limitações quanto a recursos interativos e de personalização;
    43.4. Diminuição de receitas de publicidade, em razão da retenção de dados de usuários pela plataforma;

---

[69] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[70] NMA, *How Google Abuses.*
[71] NMA, *How Google Abuses.*
[72] NMA, *How Google Abuses.*
[73] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[74] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising*.
[75] NMA, *How Google Abuses.*
[76] Wilding et al., *Impact of Digital Platforms*.

43.5. Diluição do reconhecimento de marca, já que o conteúdo é exibido sob o domínio *google.com*.

c. Google Discover e Google News: expansão do papel de agregação

44. A Google passou a ampliar o uso de conteúdo jornalístico por meio de produtos como o Google Discover (lançado em 2018) e o aplicativo Google News em sua versão redesenhada. Esses serviços representam uma mudança relevante no posicionamento da empresa, que deixa de atuar apenas como ferramenta de busca para também desempenhar funções típicas de agregadores de notícias[77-78].

45. **Uso intensivo de conteúdo visual:** Diferentemente das miniaturas de baixa resolução discutidas no caso Perfect 10, esses produtos fazem uso extensivo de fotografias em alta qualidade e de vídeos que podem ser reproduzidos automaticamente. Relatórios apontam que isso amplia a apropriação do valor gerado pelos investimentos dos *publishers* em fotojornalismo, sem contrapartida financeira[79].

46. **Condições de participação:** Para integrar o Google News, *publishers* devem aceitar os termos do *Google News Publisher Agreement*, que conferem ao Google direitos para utilizar o conteúdo não apenas no Google News, mas em todos os "Serviços Google". O acordo também prevê a possibilidade de alteração unilateral, incluindo a adição ou remoção de funcionalidades, sendo

[77] Stigler Committee, *Final Report*.
[78] NMA, *How Google Abuses.*
[79] NMA, *How Google Abuses.*

que a receita permanece com o Google, exceto em casos específicos de anúncios exibidos dentro dos artigos[80].

47. **Dependência e incentivos:** Embora a participação seja formalmente opcional, estudos indicam que *publishers* enfrentam barreiras para recusar, devido ao receio de impactos negativos no ranqueamento do Google Search[81]. A Autoridade de Concorrência Francesa, em 2021, identificou práticas relacionadas à imposição de condições consideradas desequilibradas e à ausência de negociações efetivas sobre compensação[82-83].

d. Google AI Overview

48. O Google AI Overview representa evolução substantiva na estratégia de verticalização da empresa no mercado de informação digital. O sistema, baseado no modelo Gemini, gera sínteses automáticas posicionadas proeminentemente acima dos resultados orgânicos de busca, alterando fundamentalmente a dinâmica competitiva do mercado de referenciamento[84-85].

49. **Características operacionais:** O AI Overview processa consultas complexas e produz resumos contextualizados. O sistema extrai e sintetiza

---

[80] NMA, *How Google Abuses.*
[81] NMA, *How Google Abuses.*
[82] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[83] NMA, *How Google Abuses.*
[84] Foxglove, "Legal Challenge."
[85] A utilização de dados coletados em mercados dominantes para alavancar posição em mercados adjacentes de IA não é prática exclusiva da Google. Em 2024, o Idec denunciou ao Cade conduta similar da Meta (Procedimento Preparatório nº 08700.004482/2024-77), argumentando que o ecossistema Meta utilizaria dados do Instagram e Facebook para impulsionar sua entrada no mercado de IA generativa. Embora o caso específico tenha sido arquivado, a preocupação estrutural permanece: empresas que controlam pontos de estrangulamento no fluxo de informação digital podem criar vantagens competitivas irreplicáveis ao alavancar dados massivos entre mercados relacionados. O Tribunal de Justiça da União Europeia já reconheceu no caso Facebook/Bundeskartellamt (C-252/21) que violações às normas de proteção de dados podem configurar abuso de posição dominante quando utilizadas para consolidar poder de mercado.

dados de múltiplas fontes, incluindo conteúdo jornalístico, para compor suas respostas[86]. Os links para as fontes originais permanecem disponíveis, embora posicionados abaixo dos resumos gerados[87]. Essa operação demanda alto consumo de energia elétrica e de água para resfriamento dos data centers que viabilizam o processamento intensivo dessas consultas[88].

50. **Alavancagem de poder de mercado:** Com 90% de participação no mercado global de buscas, o Google detém posição de *gatekeeper* essencial entre *publishers* e consumidores. A implementação do AI Overview permite à empresa alavancar essa posição dominante para expandir sua atuação no mercado adjacente de agregação e síntese de conteúdo, configurando potencial abuso de posição dominante por meio de práticas de *tying* e *bundling*[89-90]. Essa centralização de dados e de tráfego lhe permite reter e reservar uma parcela ainda maior das receitas de anúncios, consolidando o controle sobre o fluxo financeiro do setor digital e intensificando a dependência dos *publishers* em relação à plataforma.

51. **Barreiras à entrada e expansão:** O desenvolvimento de sistemas de IA generativa competitivos requer acesso a volumes massivos de dados de treinamento e capacidade computacional significativa – recursos que a Google acumula por meio de sua posição estabelecida em múltiplos mercados (como buscas e publicidade). Esta dinâmica cria barreiras substanciais à entrada de novos competidores e limita a capacidade de *publishers* desenvolverem

---

[86] Google, "AI Overviews – Pesquise qualquer coisa, sem esforço," s.d., https://search.google/ways-to-search/ai-overviews/.
[87] Foxglove, "Legal Challenge."
[88] Pengfei Li, Jianyi Yang, Mohammad A. Islam, and Shaolei Ren, *Making AI Less "Thirsty"*, *Communications of the ACM* 68, no. 7 (July 2025): 54–61, https://doi.org/10.1145/3724499
[89] Foxglove, "Legal Challenge."
[90] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

soluções próprias de agregação e síntese, consolidando a dependência estrutural do ecossistema noticioso[91].

52. **Efeitos sobre a contestabilidade do mercado:** Estimativas indicam que o AI Overview pode desviar até 79% do tráfego potencial dos sites de origem[92], intensificando o fenômeno de "*zero-click searches*" e reduzindo drasticamente as oportunidades de monetização direta pelos *publishers*. Esta reconfiguração do fluxo de valor compromete a capacidade dos produtores de conteúdo de recuperar investimentos em jornalismo original, potencialmente levando à redução da qualidade e diversidade informacional — dimensões essenciais da competição não-preço que impactam diretamente o bem-estar do consumidor no longo prazo.

53. **Discriminação vertical e autopreferência:** A integração do AI Overview aos resultados de busca permite ao Google priorizar seu próprio serviço de síntese sobre links diretos para *publishers* concorrentes, que são exibidos em posições cada vez mais baixas na página de resultados de busca. Esta prática de autopreferência, combinada com a opacidade algorítmica na seleção e apresentação de conteúdo, levanta preocupações sobre discriminação anticompetitiva análogas às identificadas em condenações anteriores no exterior envolvendo os casos Google Shopping e Android[93], e, no Brasil[94], no caso da medida preventiva imposta em face da Apple por suas condutas envolvendo a App Store[95].

---

[91] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[92] Foxglove, "Legal Challenge."
[93] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[94] O caso do Google Shopping no Brasil (PA n° 08012.010483/2011-94), embora arquivado, exemplifica que em mercados dinâmicos, as preocupações com autopreferenciamento são recorrentes, reforçando a relevância de medidas estruturais para preservar condições competitivas.
[95] Recurso Voluntário n° 08700.009932/2024-18

54. **Efeitos líquidos:** A análise de efeitos líquidos deve considerar que eventuais benefícios ao usuário não necessariamente superam danos estruturais ao ecossistema. Como argumentado pelo Idec em contextos similares de IA e concorrência[96], práticas que aumentam barreiras à entrada por meio de acesso privilegiado a dados, exploram agentes dependentes mediante alterações unilaterais contratuais e concentram poder econômico por meio de alavancagem entre mercados podem gerar efeitos líquidos negativos, ainda que apresentem eficiências aparentes.

55. **Remédios concorrenciais em discussão:** Autoridades antitruste em múltiplas jurisdições avaliam medidas estruturais e comportamentais. Propostas incluem: (i) obrigações de interoperabilidade e acesso a APIs em condições não-discriminatórias, reduzindo barreiras à entrada e dependência econômica; (ii) mecanismos duplos de *opt-out*, tanto para *publishers* — que poderiam impedir o uso de seu conteúdo nos resumos gerados por IA sem perder visibilidade nos resultados orgânicos —, quanto para usuários, que poderiam desativar a exibição automática do AI Overview no topo das páginas de busca; (iii) requisitos de transparência algorítmica, para prevenir discriminação anticompetitiva no ranqueamento; e (iv) potencial separação estrutural entre serviços de busca e produtos de IA generativa[97-98] para impedir alavancagem anticoncorrencial entre mercados. Tais intervenções buscariam restaurar condições competitivas equitativas e preservar incentivos à inovação no mercado de produção de conteúdo jornalístico.

56. Considerando que o Inquérito Administrativo instaurado por esta Autarquia referente às práticas da Google no mercado de busca geral e de

[96] Procedimento Preparatório n° 08700.004482/2024-77
[97] Foxglove, "Legal Challenge."
[98] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

notícias antecedeu o advento da IA generativa, fundamentando-se em realidade fática substancialmente alterada pela introdução destas tecnologias disruptivas, torna-se imperativo que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica incorpore em sua análise as transformações qualitativas no modelo de intermediação digital em seu desenvolvimento desde a instauração desse procedimento até o avanço com inserção de novas funcionalidades que impactam a concorrência atual e potencial. A emergência de AI Overviews, chatbots integrados e ferramentas de sumarização automática representa mudança estrutural nas dinâmicas competitivas que demandam reavaliação das condutas investigadas sob a ótica das novas configurações de mercado.

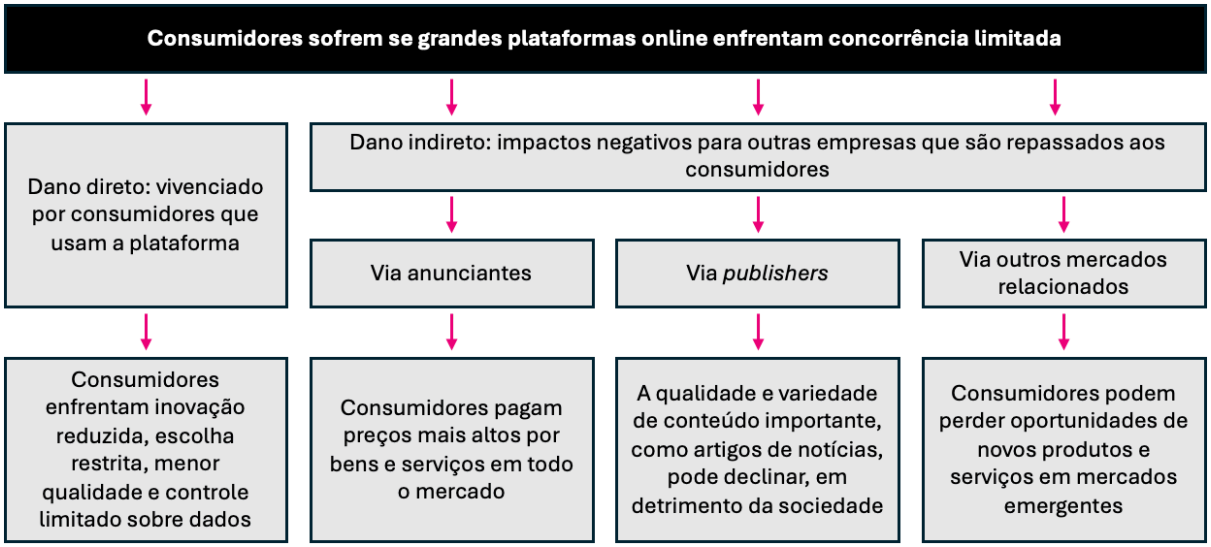
57. A velocidade de inovação tecnológica no setor digital exige que esta Autarquia acompanhe tempestivamente as transformações estruturais do setor, adaptando suas teorias do dano e remédios concorrenciais às novas dinâmicas competitivas que emergem continuamente e que podem alterar fundamentalmente os efeitos anticoncorrenciais das práticas sob investigação, sob pena de obsolescência da intervenção regulatória e cristalização de distorções concorrenciais .

IV. OS IMPACTOS POTENCIAIS DAS PRÁTICAS SOBRE OS CONSUMIDORES DE CONTEÚDO JORNALÍSTICO

58. Embora as plataformas digitais possam oferecer benefícios aparentes de curto prazo aos consumidores por meio de acesso facilitado a múltiplas fontes, estudos acadêmicos e relatórios de autoridades concorrenciais apontam para potenciais prejuízos estruturais que podem emergir no médio e longo prazo.

59. Como ilustra o diagrama adaptado da CMA[99], quando grandes plataformas enfrentam concorrência limitada, surgem danos que se propagam por meio de múltiplos canais — anunciantes, *publishers* e mercados relacionados — potencialmente resultando em redução de inovação, escolha restrita e menor controle sobre dados pessoais, além de menor qualidade e maiores preços.

Imagem 5. Danos aos consumidores por falta de concorrência



Fonte: adaptado de CMA[100].

60. As distorções competitivas em mercados de conteúdo jornalístico geram efeitos que se manifestam em múltiplas dimensões do bem-estar do consumidor. Quando condutas anticompetitivas enfraquecem veículos de mídia e deterioram a qualidade informacional, reduzem-se não apenas as opções disponíveis no mercado, mas também a qualidade do produto oferecido - informação confiável, plural e contextualizada. Esses elementos constituem

[99] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising*.
[100] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising*.

atributos essenciais do serviço jornalístico e sua degradação representa redução direta do bem-estar consumerista. A análise antitruste moderna reconhece que, em mercados de bens informacionais, qualidade, diversidade e confiabilidade são dimensões concorrenciais tão relevantes quanto preço, devendo ser incorporadas à avaliação dos efeitos das condutas investigadas.

A. **Danos à qualidade do serviço: elementos de redução da confiabilidade da informação recebida**

a. Maior exposição à desinformação

61. No Brasil, apenas 42% da população confia nas notícias, representando o menor nível em uma década[101]. Este cenário pode estar relacionado ao fenômeno da "desordem da informação", que engloba desinformação intencional, informação verdadeira usada fora de contexto e erros não intencionais[102]. Do ponto de vista concorrencial, a deterioração da confiança representa falha de mercado que reduz o valor do produto informacional para consumidores, comprometendo a própria funcionalidade do mercado de notícias. Globalmente, mais da metade do público expressa dificuldade em distinguir o real do falso no ambiente online, preocupação presente mesmo em democracias com instituições midiáticas consolidadas[103].

62. A inteligência artificial generativa adiciona camadas de complexidade. Sistemas como ChatGPT comprovadamente apresentam problemas de precisão, gerando respostas que podem conter informações falsas ou atribuir incorretamente declarações a veículos jornalísticos[104]. Organizações de direitos digitais reportam que ferramentas de IA frequentemente "regurgitam"

[101] Newman et al., *Reuters Institute Digital News Report 2025*.
[102] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[103] OCDE, *Competition Issues*.
[104] Japan Fair Trade Commission (JFTC), *Final Report Regarding Digital Advertising* (Japão, 2021), https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/February/210217.html.

conteúdo jornalístico com erros significativos, comprometendo tanto a precisão quanto a reputação dos veículos originais[105]. Quando plataformas dominantes integram estas tecnologias sem adequada consideração pela acurácia, exercem seu poder de mercado de forma a degradar a qualidade geral do ecossistema informacional.

b. Dificuldade de avaliação da veracidade

63. Jornais tradicionais ofereciam um "pacote editorial" diversificado — política, economia, cultura, esportes — criando o que pesquisadores denominam "arquitetura da serendipidade", em que leitores encontravam incidentalmente notícias importantes que não buscariam ativamente[106]. O consumo fragmentado atual, mediado por algoritmos de engajamento, reduz drasticamente essa exposição incidental a conteúdo de interesse público, privilegiando material que gera reações imediatas sobre reportagens de relevância social e ampliando bolhas informacionais[107]. Esta mudança estrutural, impulsionada pelo controle de plataformas sobre a distribuição de conteúdo, representa alteração fundamental nas condições de concorrência.

64. O impacto ao bem estar-social do consumidor é nítido, já que o próprio algoritmo pode selecionar notícias falsas ou enganosas como prioritárias para resumos e interações por parte dos consumidores, já que não é incomum que anúncios pagos por terceiros em produtos da Google estejam patrocinando produtos e serviços que na realidade se tratam de golpes e fraudes e estejam violando direitos dos consumidores.

---

[105] Foxglove, "Legal Challenge."
[106] Stigler Committee, *Final Report*.
[107] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

c. Incentivo à produção de conteúdo extremo e sensacionalista

65. Quando algoritmos priorizam métricas de engajamento — cliques, compartilhamentos, tempo de visualização — criam-se incentivos econômicos que podem distorcer a produção jornalística. Veículos podem ser pressionados a produzir conteúdo emotivo ou controverso que maximize estas métricas, fenômeno conhecido como "*clickbait*"[108]. Nesse sentido, plataformas com poder de mercado impõem unilateralmente critérios de distribuição que forçam publishers a competir em dimensões prejudiciais à qualidade.

66. Este problema é particularmente agudo porque conteúdo sensacionalista frequentemente gera mais engajamento (e, consequentemente, mais retorno financeiro) que reportagens investigativas cuidadosas. Quando o valor do inventário publicitário é determinado primariamente por volume de impressões, que por sua vez é medida por algoritmos de engajamento, editores enfrentam o dilema entre qualidade jornalística e viabilidade econômica[109-110].

d. Redução indireta da qualidade via pressão econômica

67. A cadeia de intermediação digital captura parcela substancial do valor publicitário — estudos indicam que pelo menos 35% da receita fica com intermediários antes de chegar aos *publishers*[111]. Esta compressão de margens na cadeia de distribuição afeta diretamente a capacidade de *publishers* de investirem em jornalismo de qualidade.

68. Uma equipe de investigação custa aproximadamente £500.000 anuais, investimento cada vez mais difícil diante da erosão de receitas[112], viável apenas

---

[108] Stigler Committee, *Final Report*.
[109] OCDE, *Competition Issues*.
[110] JFTC, *Final Report*.
[111] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising*.
[112] Cairncross, *Cairncross Review*.

para veículos com *deep pockets* (grande capacidade financeira ou "bolsos fundos"), capazes de sustentar estruturas caras de apuração em um ambiente de competição desigual.

69. O resultado é um ciclo de precarização: redações menores, prazos mais curtos, menos checagem, maior dependência de *press releases* e conteúdo padronizado fornecido por agências. A pressão por velocidade e volume compromete os controles de qualidade tradicionalmente associados ao jornalismo profissional[113].

e. Redução da profundidade de engajamento e compreensão

70. O consumo de notícias em plataformas sociais caracteriza-se por interações superficiais – *scrolling* rápido, leitura de manchetes, visualização de *snippets*. Designs como "carrosséis de notícias" deliberadamente fornecem apenas pontos principais, mantendo usuários na plataforma em vez de direcioná-los para leitura aprofundada[114-115]. Os incentivos a essa leitura fragmentada, ao privilegiar a retenção de usuários, tem como resultado o enfraquecimento geral da **qualidade** informacional, notadamente uma das formas de erosão do bem-estar do consumidor.

71. Esta superficialização compromete a compreensão de questões complexas. Sem contexto adequado e tempo para reflexão, consumidores formam opiniões baseadas em informações incompletas. A dificuldade em distinguir fontes confiáveis agrava o problema, potencialmente resultando em cidadãos menos preparados para tomada de decisão informada e participação

[113] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[114] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[115] NMA, *How Google Abuses.*

democrática efetiva[116]. Desta maneira, a redução da qualidade dos serviços causada por condutas anticompetitiva tem consequências ainda mais amplas.

f. Aprofundamento de desigualdades informacionais

72. A transição digital aponta para a formação de uma sociedade informacionalmente estratificada: elites com acesso a jornalismo profissional pago *versus* massas dependentes de *snippets* gratuitos e conteúdo de qualidade questionável[117].

73. No Brasil, onde desigualdades econômicas já são pronunciadas, modelos de assinatura são inacessíveis para grande parte da população. Veículos que atendem comunidades periféricas enfrentam impossibilidade estrutural de monetização via *paywall*[118].

74. Uma pesquisa realizada pelo Center for Cooperative Media da Montclair State University corrobora esta perspectiva: "A economia do jornalismo local digital corre o risco de reproduzir divisões econômicas (e, como resultado, sociais e políticas) de uma forma que os veículos de notícias locais e regionais puramente apoiados por publicidade talvez não tenham feito". As autoras observam que "os veículos de notícias locais online estão encontrando caminhos para avançar com uma mistura de fluxos de receita antigos e novos, mas esse novo modelo está funcionando melhor em comunidades afluentes. Comunidades mais pobres correm o risco de serem deixadas ainda mais para trás do que eram na era dos meios tradicionais"[119-120].

---

[116] Cairncross, *Cairncross Review*.
[117] CGI.br, *Relatório sobre Remuneração.*
[118] Lima et al., *Desigualdades Sociais*.
[119] Cairncross, *Cairncross Review*.
[120] Tara George e Sarah Stonbely, "Study: Successful Online Local News Outlets Often Located in Wealthy Communities, and Advertising Still Pays the Bills," *Poynter*, outubro de 2018, https://www.poynter.org/business-work/2018/study-successful-online-local-news-outlets-often-locatedin-wealthy-communities-and-advertising-still-pays-the-bills/.

75. Essa segmentação informacional aprofunda falhas de mercado e reforça barreiras à entrada, limitando a pluralidade de *players* capazes de competir no mercado de atenção e publicidade. O resultado é uma estrutura cada vez mais concentrada, com efeitos negativos sobre a concorrência que influenciam a diversidade democrática.

B. Danos à escolha: impactos na diversidade de informação

a. "Filter bubbles" e câmaras de eco

76. Algoritmos de personalização podem criar ambientes informacionais cada vez mais homogêneos, onde usuários são expostos predominantemente a conteúdo que confirma suas visões preexistentes. Este fenômeno, descrito como "*filter bubbles*", limita a exposição a perspectivas divergentes essenciais para o debate democrático[121].

77. O Brasil integra o grupo de países "*social-first*", em que plataformas sociais constituem a principal porta de entrada para notícias, superando o acesso direto aos veículos jornalísticos[122]. Neste contexto de mediação algorítmica predominante, o controle sobre critérios de distribuição confere às plataformas o poder de determinar quais concorrentes prosperam ou fracassam no mercado editorial, independentemente da qualidade de seus serviços. O risco de formação de câmaras de eco assume proporções particularmente preocupantes, potencialmente contribuindo para polarização política e social que reduz artificialmente a diversidade de conteúdos disponíveis ao consumidor e compromete o diálogo democrático[123].

b. Exclusão de veículos locais e "desertos de notícias"

[121] Stigler Committee, *Final Report*.
[122] Newman et al., *Reuters Institute Digital News Report 2025*.
[123] OCDE, *Competition Issues*.

78. O jornalismo local enfrenta desafios existenciais na era digital. No Brasil, 62,6% dos municípios são classificados como "desertos de notícias", deixando 37 milhões de cidadãos sem acesso a jornalismo local[124]. No ambiente online, o público interessado em notícias hiperlocais permanece pequeno, tornando difícil a monetização por meio de publicidade ou assinaturas[125].

79. Pequenos *players*, como veículos locais, frequentemente carecem de recursos para competir digitalmente: não possuem desenvolvedores, especialistas em otimização para mecanismos de busca (SEO), analistas de dados ou capital para investir em tecnologia. Enquanto grandes *publishers* contratam equipes especializadas, jornais locais lutam para manter operações básicas online, criando um "desafio imenso para sustentar negócios viáveis de jornalismo local"[126]. Estas barreiras à entrada, amplificadas por práticas de plataformas dominantes que favorecem grandes publishers, impedem a contestabilidade efetiva do mercado, restringem a pluralidade de fontes e impactam, ao fim, o consumidor, que terá menor liberdade de escolha para decidir quais notícias analisar.

c. Obstáculos à participação democrática

80. A literatura acadêmica[127] demonstra correlação robusta entre qualidade do ecossistema informacional e participação democrática. Estudos evidenciam ligação clara entre o desaparecimento de jornalistas e veículos locais e o declínio nas atividades cívicas e democráticas, como comparecimento eleitoral e gestão adequada das finanças públicas[128].

---

[124] CGI.br, *Relatório sobre Remuneração*.
[125] OCDE, *Competition Issues*.
[126] Cairncross, *Cairncross Review*.
[127] Rachel Howells, "Journey to the Centre of a News Black Hole: Examining the Democratic Deficit in a Town with No Newspaper" (PhD diss., Cardiff University, 2015), http://orca.cf.ac.uk/87313/1/2016howellsrphd.pdf.
[128] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.

81. Comunidades em "desertos de notícias" exemplificam este problema: sem jornalismo local para fiscalizar prefeituras e câmaras municipais, a corrupção pode proliferar sem controle. O declínio do jornalismo local está diretamente associado a menor comparecimento eleitoral e engajamento cívico reduzido[129-130].

82. A opacidade dos mecanismos de seleção de conteúdo agrava estas questões. Quando cidadãos não compreendem como as informações são filtradas e priorizadas, sua autonomia informacional é comprometida. Plataformas funcionam como "gargalos" de concorrentes, mas também de controle do fluxo de informações essenciais para a democracia[131-132].

83. Nesse contexto, a impossibilidade de verificação de notícias locais também afrontam contra a própria cidadania, já que consumidores não conseguirão exercer direito fundamental democrático de maneira mais ampla, já que a consequência do modelo criado pela Google aumenta as barreiras com que a informação chega ao consumidor final, traduzindo-se em afronta à democracia e a própria defesa do consumidor, como corolários da Constituição Federal de 1988.

C. Danos relacionados à inovação tecnológica

a. Desintermediação completa via IA generativa

84. Ferramentas de IA que fornecem respostas diretas a consultas podem eliminar a necessidade de visitar sites. No caso de plataforma dominante no mercado de busca, que incorpora IAs, essa apropriação unilateral de conteúdo editorial para serviços verticalmente relacionados configura potencial

[129] CGI.br, *Relatório sobre Remuneração.*
[130] Cairncross, *Cairncross Review*.
[131] CMA, *Online Platforms and Digital Advertising*.
[132] OCDE, *Competition Issues*.

alavancagem anticompetitiva. De forma geral, as IAs respondem perguntas dos usuários sem citar ou direcionar para fontes. Essa prática aprofunda o controle e a exploração dos conteúdos jornalísticos, eliminando o modelo de reciprocidade entre plataformas e *publishers*[133].

85. Mesmo quando a citação da fonte ocorre, ela se mostra insuficiente para resolver a distorção competitiva. O conteúdo é privilegiado na interface, enquanto o referenciamento é frequentemente relegado a letras miúdas ou a um destaque discreto, o que não gera o tráfego necessário à sustentabilidade do jornalismo.

86. Adiciona-se a isso a complexidade dos assistentes de voz: fornecem resposta única sem revelar processo de seleção, possíveis vieses das fontes utilizadas ou oferecer alternativas. Usuários não podem comparar fontes, verificar informações ou explorar perspectivas diferentes. Esta limitação é particularmente problemática para notícias, onde contexto e pluralidade são essenciais[134]. As respostas únicas indicam uma das facetas do poder de *gatekeeping*, em que a plataforma não apenas influencia, mas determina completamente qual informação alcança o consumidor, eliminando qualquer possibilidade de competição entre fontes.

b. Controle assimétrico sobre dados

87. Plataformas digitais acumulam volume e granularidade de dados comportamentais[135] incomparáveis aos disponíveis para editores de notícias,

---

[133] NMA, *How Google Abuses.*
[134] ACCC, *Digital Platforms Inquiry*.
[135] Reconhecemos que a restrição de dados ao Google confere à empresa significativa vantagem competitiva no mercado publicitário digital. Contudo, é fundamental destacar que a publicidade comportamental e a coleta excessiva de dados de usuários apresentam problemas estruturais que transcendem questões concorrenciais. A microssegmentação, embora teoricamente mais precisa, carece de evidências independentes sobre sua eficácia superior comparada à publicidade tradicional não direcionada. Comissão Europeia, *Study on the Impact*

gerando não somente vantagem competitiva indevida (ao se utilizar de sua posição de intermediário para utilizar informações obtidas por produtos e serviços de terceiros), mas também assimetria informacional fundamental[136]. *Publishers* operam com visão fragmentada de suas próprias audiências, enquanto plataformas possuem panorama completo dos padrões de consumo. Esta disparidade não apenas compromete modelos de negócio sustentáveis, mas impede que veículos desenvolvam estratégias editoriais responsivas às necessidades informacionais de seus públicos, perpetuando a dependência de intermediários algorítmicos.

V. TEORIAS DO DANO: ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS PREJUÍZOS AOS CONSUMIDORES

88. Os potenciais impactos identificados ganham relevância jurídica quando analisados por meio das teorias do dano estabelecidas no direito antitruste. Três abordagens teóricas principais emergem da literatura econômica e jurídica para caracterizar possíveis condutas anticoncorrenciais em mercados digitais, conforme taxonomia da OCDE[137] para mercados digitais:

89. A primeira é a **teoria do dano exploratório**, que descreve situações em que uma empresa dominante extrai valor desproporcional de parceiros

---

of Recent Developments in Digital Advertising on Privacy, Publishers and Advertisers: Final Report (LU: Publications Office, 2023). Ademais, essas práticas geram preocupações substantivas sobre privacidade, manipulação e discriminação algorítmica, conforme documentado pela Electronic Frontier Foundation (EFF), "Ban Online Behavioral Advertising," 2022, https://www.eff.org/pt-br/deeplinks/2022/03/ban-online-behavioral-advertising. A questão central não se limita à distribuição de poder de mercado, mas à necessidade de repensar modelos publicitários que respeitem os direitos fundamentais dos usuários sem comprometer a sustentabilidade do jornalismo independente. Independentemente de debates mais amplos sobre modelos publicitários, cabe a esta autoridade antitruste coibir práticas que utilizem controle de dados para distorcer a concorrência, prejudicar publishers e, consequentemente, reduzir a diversidade e qualidade informacional disponível aos consumidores.

[136] OCDE, *Competition Issues*.

[137] OCDE, *Competition Issues*.

comerciais que não dispõem de alternativas viáveis. No contexto digital, *publishers* dependem fortemente de plataformas para alcançar audiências — muitos veículos obtêm mais de 50% de seu tráfego via mecanismos de busca. Essa dependência cria vulnerabilidade a práticas exploratórias em decorrência de sua atuação como ecossistema, como alterações unilaterais nos algoritmos, expansão de *snippets* que satisfazem usuários sem gerar cliques e adoção de formatos proprietários que retêm o público dentro da própria plataforma.

90. Isoladamente, essas mudanças podem parecer pequenas, mas cumulativamente transferem valor significativo dos criadores de conteúdo para os distribuidores por meio do abuso de uma posição dominante dos últimos em desfavor dos primeiros. O dano ao consumidor ocorre de forma indireta: veículos menores têm menor tráfego, levando à redução de anúncios, à redução de receita, reduzem investimentos em qualidade, limitam coberturas e demitem jornalistas e, eventualmente, encerram suas operações, o que se traduz em empobrecimento informacional para a sociedade.

91. Já a **teoria do dano por exclusão** foca em práticas que dificultam ou impedem a concorrência efetiva. Em ambientes digitais, isso pode se dar por favorecimento algorítmico de determinados conteúdos, requisitos técnicos que apenas grandes players conseguem atender ou mudanças constantes que exigem alta capacidade de adaptação.

92. Formatos proprietários, como o AMP, ilustram bem essa lógica: ao condicionar maior visibilidade à adoção de padrões específicos, plataformas impõem barreiras técnicas e econômicas em benefício de conteúdo próprio que penalizam *publishers* menores e, no longo prazo, concentram tráfego e dados em seu próprio ecossistema. Outro exemplo é a discriminação algorítmica, que pode favorecer sistematicamente certos tipos de veículos sob

critérios aparentemente neutros, distorcendo as condições competitivas e prejudicando iniciativas locais ou especializadas.

93. Por fim, **a teoria da carona forçada** ganha centralidade no contexto da inteligência artificial generativa. Nessa perspectiva, plataformas que controlam a intermediação entre criadores e consumidores de conteúdo se apropriam do valor produzido por terceiros em múltiplos níveis: utilizam material jornalístico para treinar modelos de linguagem de IA sem autorização ou remuneração, oferecem respostas que substituem a necessidade de acessar a fonte original e, mesmo quando citam os veículos, capturam de forma desproporcional a atenção e o tempo dos usuários, especialmente por estarem no topo da página.

94. Essa forma de apropriação combina elementos de exploração e exclusão: ao mesmo tempo em que reduz o valor presente recebido pelos *publishers*, compromete também sua capacidade de competir no futuro, já que o conteúdo pode ser replicado e distribuído sem os custos de produção jornalística. De fato, as teorias não são mutuamente excludentes — com frequência, uma mesma prática pode ser analisada sob múltiplas lentes. Mudanças algorítmicas ilustram bem essa sobreposição: podem explorar *publishers* existentes ao reduzir tráfego, excluir competidores menores por meio de requisitos técnicos e, ao mesmo tempo, facilitar a apropriação de valor ao manter usuários dentro da plataforma.

95. No caso em tela, os potenciais prejuízos identificados — deterioração qualitativa, concentração de fontes, incentivo ao conteúdo extremo, desinformação e superficialização do consumo — mostram-se suficientes para justificar a continuidade da investigação. No contexto brasileiro, a análise deve considerar especificidades locais desse mercado e de sua demanda:

concentração histórica da mídia, modelo de consumo "*social first*", prevalência de desertos de notícias e as profundas desigualdades digitais. Práticas que podem ter efeitos limitados em mercados desenvolvidos podem causar danos desproporcionais em contextos de maior vulnerabilidade estrutural.

VI. CONCLUSÃO

96. Os potenciais danos aos consumidores identificados nesta análise, fundamentados em extensa literatura acadêmica e relatórios de autoridades concorrenciais internacionais, apontam para riscos que transcendem flutuações mercadológicas conjunturais. A convergência de evidências — desde a deterioração da qualidade informacional até a estratificação do acesso a jornalismo confiável — sugere a emergência de falhas estruturais que se intensificam a cada ciclo de inovação tecnológica, com a inteligência artificial generativa representando ponto de inflexão crítico nesta trajetória.

97. O momento atual representa uma inflexão crítica no ecossistema informacional brasileiro. A transição para modelos de consumo mediados por IA não constitui mera evolução incremental, mas transformação qualitativa na relação entre consumidores e informação. Quando sistemas automatizados substituem a navegação tradicional, quando respostas sintéticas precedem fontes primárias, quando algoritmos opacos determinam não apenas o que vemos, mas como interpretamos a realidade, estamos diante de mudança paradigmática que demanda análise concorrencial de impactos da conduta desde seu início, seu desenvolvimento e também de uma necessária análise prospectiva sobre os potenciais efeitos.

98. Mesmo considerando os impactos multifacetados sobre diferentes dimensões sociais, é fundamental reconhecer que o Cade exerce papel central e decisivo ao aplicar suas atribuições para preservar mercados concorrenciais

e proteger os consumidores, promovendo condições que garantam acesso à informação íntegra e diversificada. É cada vez mais necessário que o Cade reconheça a relevância sistêmica das plataformas digitais, conforme previsto no Projeto de Lei nº 4.675/2025, compreendendo que os múltiplos efeitos e danos observáveis decorrem, em última instância, de seus modelos de negócios e práticas de mercado. Essa perspectiva permite à autoridade antitruste antecipar efeitos nocivos, identificar falhas estruturais e desenhar medidas de intervenção estratégicas, capazes de preservar a concorrência, proteger o consumidor e garantir a diversidade informacional no ecossistema digital.

99. Neste contexto, a conversão deste Inquérito Administrativo em Processo Administrativo mostra-se não apenas oportuna, mas necessária para aprofundamento da análise sob a perspectiva dos diversos stakeholders afetados. A inclusão de vozes tradicionalmente sub-representadas — consumidores, veículos locais, mídias independentes, organizações da sociedade civil — é fundamental para compreensão holística dos impactos potenciais das práticas em questão.

100. Torna-se imperativo que esta autoridade antitruste amplie seu horizonte analítico para além das métricas tradicionais de eficiência alocativa de curto prazo. A jurisprudência concorrencial contemporânea reconhece que o bem-estar do consumidor abrange dimensões qualitativas fundamentais — diversidade de fontes, confiabilidade da informação, preservação da capacidade de escolha autônoma —, especialmente quando aplicada a mercados de bens informacionais essenciais ao funcionamento democrático.

101. Diante da complexidade das questões suscitadas, a multiplicidade de atores envolvidos e a magnitude dos potenciais impactos identificados, o Idec

entende que a atuação desta autoridade deve privilegiar medidas com efeito dissuasório, corretivo e restaurador da concorrência justa no mercado de notícias, em consonância com o mandato institucional do Cade.

102. Nesse sentido, o Idec defende firmemente a necessidade de atuação tempestiva e, respeitosamente, sugere a esta autoridade a adoção das seguintes medidas:

(a) determine a instauração de Processo Administrativo, possibilitando investigação aprofundada que contemple não apenas as práticas atuais, mas antecipe e previna potenciais danos futuros ao ecossistema informacional brasileiro, nos termos do art. 66, §1º, e art. 69, da Lei nº 12.529/2011 ("LDC"), c/c art. 134 e ss. do Regimento Interno do Cade ("RICADE");

(b) reconheça a configuração de abuso de posição dominante, nos termos do art. 36 da LDC, incisos I e IV, considerando as práticas da Google que comprometem o equilíbrio competitivo e a diversidade de fontes no mercado de notícias, com efeitos negativos sobre o bem-estar dos consumidores;

(c) adote medidas sancionatórias cabíveis, nos termos dos arts. 37 e 38 da LDC, e, em especial, com fundamento no art. 38, VII, considere a imposição de remédio de *opt-in* como configuração padrão (*default*) para o uso de *snippets* e ferramentas de IA generativa, de forma que sejam ativados apenas mediante escolha expressa do usuário, preservando o direito de escolha e a autonomia dos consumidores;

103. Por fim, considerando que este Instituto atua para garantir os direitos fundamentais à proteção do consumidor (art. 5º, inciso XXXII c/c art. 170, inciso V, ambos da CF/88), solicitamos que as comunicações e eventuais intimações sejam realizadas em nome do IDEC —INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR devendo constar, como seus procuradores Christian Tárik Printes, OAB/SP 316.680 e Marina Fernandes, OAB/SP 509.379, por meio do e-mail coex@idec.org.br.

104. Com a convicção de que as considerações técnicas e jurídicas ora apresentadas contribuirão para o aprofundamento da análise desta relevante questão concorrencial, e confiantes de que esta autoridade, em sua reconhecida expertise e compromisso com a defesa da concorrência e do bem-estar dos consumidores, dará o devido encaminhamento processual ao caso, apresentamos nossas respeitosas considerações.

De São Paulo à Brasília,

10 de novembro de 2025

Christian Tárik Printes

Gerente Jurídico

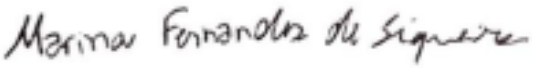
OAB/SP 316.680

Lua Fergus Oliveira da Cruz

Luã Cruz

Coordenador do Programa de Telecomunicações e Direitos Digitais

idec
instituto de defesa
de consumidores



Marina Fernandes de Siqueira

Advogada do Programa de

Telecomunicações e Direitos Digitais

OAB/SP 509.379

Apoio técnico na elaboração do documento:

Vitória Oliveira

Consultora do Programa de

Telecomunicações e Direitos Digitais

OAB/SP 439.537