

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

VERSÃO PÚBLICA (ÚNICA)

Inquérito Administrativo nº [08700.003498/2019-03](#)

SLEEPING GIANTS BRASIL ("**SGBR**"), pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 42.873.847/0001-20, com sede na cidade de São Paulo (SP), situada na Avenida Guido Caloi, 1000, Bloco 5, 4º andar, Jardim São Luís, CEP 05802-140, por intermédio de seus representantes infra-assinados, apresenta contribuição nos autos do Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03 ("**Google News**"), instaurado para avaliar possíveis condutas anticompetitivas relacionadas ao uso de conteúdo jornalístico e à atuação integrada do Google nos mercados de busca online e publicidade digital, em atenção ao Despacho Decisório nº 37/2025/GAB2/CADE (SEI nº [1612370](#)). O despacho determinou a abertura de prazo para contribuições de terceiros interessados, em especial entidades da sociedade civil, com o objetivo de subsidiar a instrução do processo. Nesse contexto, o SGBR, cuja atuação se concentra no monitoramento da dinâmica de distribuição e monetização de conteúdo no ambiente digital, apresenta elementos que auxiliam na análise dos efeitos concorrenciais e informacionais das práticas sob investigação.

1. Apresentação do Sleeping Giants Brasil

1. O Sleeping Giants é um movimento internacional independente que atua desde 2016 no enfrentamento à desinformação e à monetização de conteúdos nocivos, por meio do monitoramento de fluxos de publicidade digital e da relação entre anunciantes, plataformas e veículos de comunicação.

2. O Sleeping Giants Brasil, fundado em 2020, adaptou essa metodologia ao contexto nacional, consolidando-se como entidade da sociedade civil sem fins lucrativos que atua no campo da integridade informacional, transparência de mercados digitais e responsabilização de intermediários tecnológicos. O movimento reúne uma comunidade de mais de um milhão de consumidores engajados e desenvolve iniciativas permanentes de monitoramento, mobilização e produção de evidências sobre a dinâmica de circulação e monetização de conteúdos online.

3. A organização atua com base em três eixos institucionais:

- Comunicação responsável, voltada à redução de assimetrias informacionais no ambiente digital;
- Mobilização social, conectando consumidores, marcas e plataformas a partir de padrões mínimos de responsabilidade;

Impacto regulatório, por meio da produção de dados, campanhas e contribuições técnicas sobre mercados digitais, publicidade online e riscos concorrenciais associados à desinformação.

4. Diante desse histórico e mandato institucional, o SGBR considera que pode oferecer ao CADE elementos empíricos e analíticos relevantes sobre a interação entre mecanismos de busca, publicidade digital e conteúdo jornalístico — áreas diretamente afetadas pelas práticas objeto da investigação.

2. Contextualização da investigação e da contribuição do SGBR

5. O Inquérito Administrativo nº [08700.003498/2019-03](#) foi instaurado para apurar possíveis condutas anticompetitivas atribuídas ao Google, especialmente a utilização de trechos de conteúdo jornalístico de terceiros ("***snippets***") exibidos

¹ *Snippet*: trecho resumido de uma página da web exibido na SERP, composto por título, URL e descrição do conteúdo, com o objetivo de antecipar ao usuário informações essenciais antes do

diretamente na página de resultados, em linha com determinação do Tribunal do CADE após o encerramento do caso “Google Scraping”². A partir disso, a SG/Cade passou a examinar como a prática de coletar, indexar e destacar esses conteúdos na busca poderia reduzir o fluxo de usuários aos veículos, afetar a dinâmica competitiva entre buscadores e produtores de notícias e reforçar a posição dominante do Google tanto no mercado de busca quanto no segmento verticalmente relacionado de notícias.

6. Após a decisão de arquivamento da Superintendência-Geral (“**SG**”) do CADE por ausência de indícios suficientes de infração³, o processo foi remetido ao Tribunal Administrativo, em razão da avocação promovida pela Conselheira Camila Cabral Pires Alves por meio do Despacho Decisório nº 9/2025⁴. Na 249ª Sessão Ordinária de Julgamento⁵, o Conselheiro Diogo Thomson apresentou pedido de vista, identificando a necessidade de aprofundamento da instrução diante das evoluções recentes nos serviços e integrações tecnológicas do Google.

7. Em decorrência desse entendimento, o Despacho Decisório nº 38/2025/GAB2/CADE⁶ determinou a realização de instrução complementar e abriu prazo para a apresentação de subsídios técnicos e fáticos por terceiros interessados, incluindo organizações da sociedade civil, com o objetivo de ampliar a compreensão sobre os efeitos concorrenciais e informacionais da integração entre mecanismos de busca, publicidade digital e circulação de conteúdo jornalístico.

8. O SGBR apresenta sua contribuição à luz dessa solicitação, enfocando temas diretamente relacionados à sua experiência institucional — especialmente aqueles concernentes ao comportamento de plataformas digitais, distribuição de tráfego, monetização de conteúdo e dinâmica de publicidade online — com vistas a apoiar o aprofundamento da instrução pelo Tribunal do CADE. Esta manifestação apresenta dados, literatura e evidências públicas que permitem compreender:

- como a integração estrutural entre mecanismos de busca, coleta de dados e canais de publicidade gera vantagens competitivas cumulativas e difícil replicação por rivais;

clique.

² Processo Administrativo nº [08700.009082/2013-03](#).

³ SEI nº [1481800](#) e [1481804](#).

⁴ SEI nº [1539003](#).

⁵ SEI nº [1579582](#).

⁶ SEI nº [1612370](#).

- de que modo práticas de indexação, apresentação e síntese de conteúdo jornalístico na SERP influenciam a distribuição de tráfego, afetam a visibilidade editorial e deslocam receitas dos veículos para a infraestrutura Google;
- como funcionalidades de busca e de publicidade reforçam efeitos de rede, *lock-in* e dependência de trajetória, ampliando a assimetria entre o Google e concorrentes potenciais;
- os efeitos de fechamento de mercado decorrentes da verticalização entre Search, Ads, AdSense, AdX, Android e a infraestrutura de coleta e processamento de dados;
- os impactos concorrenciais resultantes da concentração de dados comportamentais, do controle sobre métricas e da opacidade de sistemas de intermediação publicitária, que afetam a capacidade de rivalidade ao longo de toda a cadeia *ad tech*;
- de que forma esses mecanismos cumulativos — especialmente a dependência estrutural de tráfego de busca e a assimetria na captura de receitas publicitárias — afetam a sustentabilidade econômica do jornalismo, intensificando a vulnerabilidade financeira de veículos que dependem da plataforma para distribuição e monetização.

3. A interação entre Google Search, Android e infraestrutura de dados como fator de reforço da posição dominante

9. O Google Search consolidou-se como a principal porta de entrada para o acesso a informações na internet, desempenhando papel central na navegação cotidiana dos usuários. Globalmente, o Google detém cerca de 80% de participação de mercado no setor de busca⁷, mantendo posição amplamente dominante em praticamente todas as regiões do mundo.

10. No Brasil, esse quadro é ainda mais acentuado. De acordo com os dados publicizados pela SG⁸, com base em medições do StatCounter, o Google manteve, ao longo de mais de uma década, patamares sistematicamente elevados de

⁷ Statista. *Worldwide market share of search engines*. Statista Research Department. 2025. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/216573/worldwide-market-share-of-search-engines/>.

⁸ SEI nº [1325801](#).

participação no mercado nacional de busca — frequentemente acima de 95% em todas as plataformas e acima de 97% no *mobile*. Esses números revelam um cenário de dominância persistente, reforçada por reconhecimento de marca, economias de escala e pela profunda integração do buscador a outros serviços do ecossistema Google.

11. A centralidade do acesso móvel no Brasil amplifica de maneira significativa o poder de mercado do Google. De acordo com a TIC Domicílios 2024⁹, 100% dos usuários de internet utilizam o telefone celular para se conectar, e 60% acessam a rede exclusivamente pelo celular, o que evidencia um ecossistema digital profundamente dependente do dispositivo móvel e dos serviços que nele vêm pré-instalados. Nesse contexto, aproximadamente 80% dos aparelhos ativos no país operam com Android¹⁰, consolidando o Brasil como um dos maiores mercados globais do sistema.

12. A dominância do Android intensifica diretamente o poder do Google no mercado de busca. O sistema operacional é distribuído com serviços proprietários, como Google Search, Chrome e Play Services, pré-instalados e definidos como padrão, o que aumenta custos de troca e dificulta a adoção de alternativas. A Comissão Europeia já constatou, no caso Google Android¹¹, que práticas de pré-instalação e definição obrigatória de *defaults* reforçavam artificialmente a presença do Google Search e limitavam a rivalidade em busca geral. Mesmo no ecossistema Apple, principal rival do Android, o Google Search figura como buscador padrão — ampliando de forma pervasiva e praticamente ubíqua a presença da empresa no acesso à informação no Brasil.

13. Por trás da interface simples do buscador opera uma arquitetura integrada de coleta, processamento e uso de dados que reúne informações de buscas, histórico de navegação, geolocalização, atividade em dispositivos Android e uso do Chrome. Essa combinação gera uma base contínua e altamente granular, dificilmente replicável por concorrentes, e alimenta efeitos de rede típicos das grandes plataformas: mais usuários geram mais dados; mais dados aprimoram os resultados; e melhores resultados atraem ainda mais usuários.

⁹ Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br). *TIC Domicílios 2024: Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos Domicílios Brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), 2025.

¹⁰ Statista. *Smartphones in Brazil – Statistics & Facts*. Statista Research Department, 2025. Disponível em: <https://www.statista.com/topics/11658/smartphones-in-brazil/>.

¹¹ Case AT.40099 – Google Android.

14. No contexto brasileiro, marcado pela predominância do acesso móvel, pelo uso massivo do Android e pela dependência dos serviços Google, essa dinâmica produz um volume excepcional de metadados comportamentais, que geram valor para a segmentação publicitária. Isso incentiva anunciantes a priorizar o ecossistema Google, tanto em *search ads* quanto em publicidade programática, reforçando sua posição.

15. O resultado é um ambiente em que busca, dados e publicidade formam um sistema integrado que consolida o poder do Google e restringe a expansão de alternativas concorrentes. A dominância do Google Search, assim, não se limita ao mercado de busca: projeta-se para diversos segmentos digitais, ampliando a capacidade da empresa de influenciar fluxos de informação, de monetização e o acesso ao conteúdo jornalístico.

4. Breves notas sobre a publicidade digital

16. A publicidade digital contemporânea estrutura-se em quatro categorias principais, reconhecidas pela Competition and Markets Authority (CMA) do Reino Unido¹² e pela Comissão Europeia¹³: (i) publicidade de busca (*search advertising*), (ii) publicidade em redes sociais, (iii) publicidade *display*, e (iv) classificados digitais. Cada categoria cumpre funções econômicas distintas e opera com diferentes graus de dependência de dados, automação e intermediação tecnológica.

- **Publicidade em buscas** constitui o maior segmento global em termos de valor, operando com base em sinais explícitos de intenção: a consulta feita pelo usuário. A segmentação depende essencialmente do *match* entre palavras-chave e anúncios, razão pela qual esse formato envolve menor necessidade de perfis comportamentais amplos.
- **Publicidade em redes sociais** organiza-se a partir de perfis individuais construídos dentro de ambientes fechados (*"walled gardens"*), permitindo segmentação baseada em dados demográficos, comportamentais e de

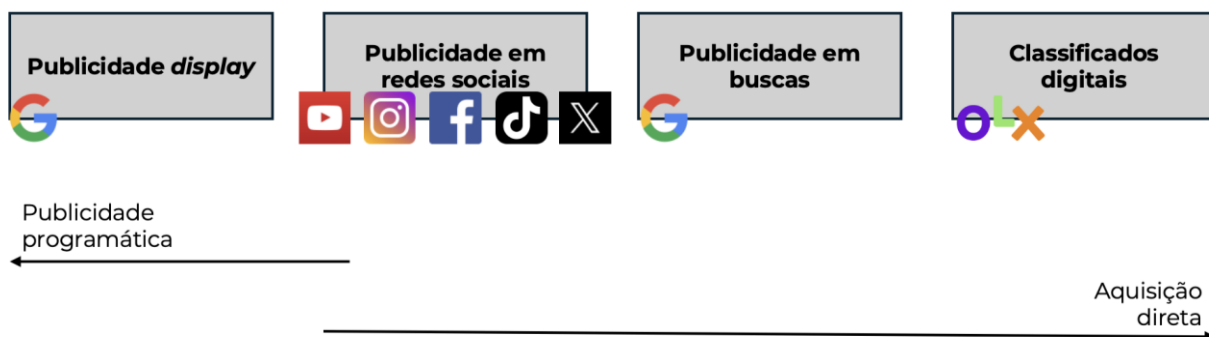
¹² Competition and Markets Authority. 2020. *Online Platforms and Digital Advertising: Market Study Final Report*. London: CMA.

¹³ European Commission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *Study on the Impact of Recent Developments in Digital Advertising on Privacy, Publishers and Advertisers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.

engajamento. Plataformas como Facebook, Instagram, TikTok e YouTube centralizam a coleta, o processamento e a entrega dos anúncios.

- **Publicidade *display*** abrange anúncios exibidos em websites e aplicativos fora do ambiente de busca e das redes sociais. Este segmento historicamente operava via negociação direta entre *publishers* e anunciantes (modelo “direto”), com preço fixo, inventário determinado e pouca variação baseada no usuário. A partir dos anos 2010, essa modalidade passou a ser dominada por sistemas automatizados de intermediação, o que deu origem à publicidade programática.
- **Classificados digitais**, por sua vez, representam um segmento reduzido, composto por plataformas temáticas que funcionam como vitrines especializadas (ex.: veículos, imóveis, produtos usados), com baixa dependência de dados comportamentais.

Figura 1. Tipos de publicidade digital e espectro de modelos de compra



Fonte: Elaboração própria.

5. Publicidade programática: dinâmica econômica, arquitetura tecnológica e relevância concorrencial

17. A publicidade programática constitui o principal modelo tecnológico de compra e venda de inventário digital na internet contemporânea. Para *publishers*, incluindo veículos de comunicação, esse modelo se tornou o principal motor de receita para financiar a produção de conteúdo digital. A função da publicidade programática é substituir negociações bilaterais por um sistema de leilões instantâneos baseados em dados, que transformam cada impressão individual em uma microtransação disputada em tempo real. Esse sistema, contudo, impõe

desafios aos *publishers*, incluindo reduzido poder de barganha e dificuldades para garantir remuneração justa por seu inventário.

18. Segundo estudo da Comissão Europeia¹⁴, trata-se de um sistema que realiza, em milissegundos, a oferta, disputa e veiculação de anúncios digitais por meio de leilões instantâneos baseados em dados enviados no exato momento do carregamento da página. Esses leilões, conhecidos como *real-time bidding* (“**RTB**”), dependem da interação coordenada entre servidores de anúncios (*ad servers*), plataformas do lado da oferta ou *supply-side platforms* (“**SSPs**”), plataformas do lado da demanda ou *demand-side platforms* (“**DSPs**”) e *ad exchanges*, que conectam *publishers*¹⁵ e anunciantes em tempo real.

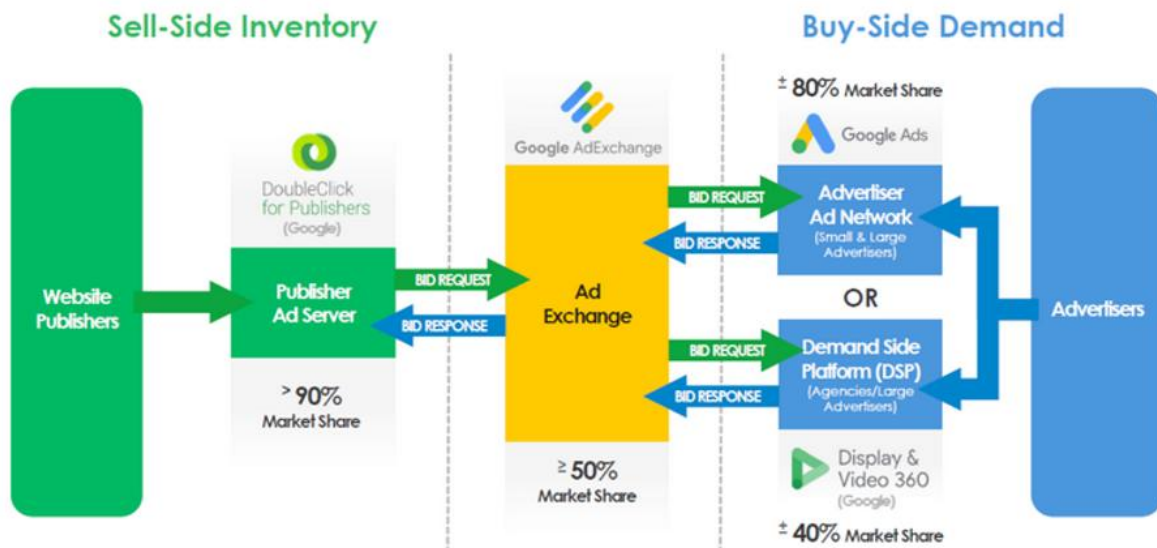
19. No ecossistema do Google, os principais componentes da cadeia programática correspondem ao Google Ad Manager — que atua simultaneamente como *ad server* e SSP integrada —, ao Google AdX, que funciona como a bolsa responsável pelos leilões em tempo real, e ao DV360, utilizado como DSP. Essa intermediação conecta-se diretamente à infraestrutura mais ampla de coleta de dados da empresa: do lado da oferta, *publishers* dependem do Google Ad Manager e, no caso de veículos menores, do AdSense; no centro da cadeia, o AdX acessa de forma privilegiada informações provenientes dos *ad servers* e das ferramentas de demanda; e, do lado da demanda, anunciantes utilizam o Google Ads para adquirir inventário em Search, YouTube, Android e na rede de display, enquanto compradores mais sofisticados recorrem ao DV360 para campanhas programáticas complexas.

20. Essa integração vertical permite ao Google controlar fluxos essenciais de informação: como o inventário é disponibilizado, quais fontes de demanda são priorizadas, como os lances são avaliados e quais métricas são visíveis ou suprimidas no processo. Ao combinar dados de intenção derivados do Search com dados comportamentais provenientes do Android, Chrome, Gmail, Google Drive, Google Maps, Google Search, Google TV e, mais recentemente, do Gemini, o Google opera sob uma assimetria de informação estrutural, impossibilitando auditoria externa e criando condições desiguais de rivalidade.

¹⁴ European Commission. Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. *Study on the Impact of Recent Developments in Digital Advertising on Privacy, Publishers and Advertisers*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.

¹⁵ *Publisher*: pessoa física ou jurídica que produz e disponibiliza conteúdo digital e que, no contexto da publicidade online, disponibiliza espaços (inventário) para veiculação de anúncios.

Figura 2. Arquitetura do Ecossistema de Publicidade Digital Controlado pelo Google



Fonte: DOJ¹⁶.

21. Trata-se de uma arquitetura complexa, na qual a dinâmica competitiva do ecossistema depende de três elementos centrais: (i) o volume e a granularidade dos dados disponíveis; (ii) a automação dos leilões; e (iii) a interdependência técnica entre todos os componentes da cadeia.

22. Esse modelo difere profundamente das modalidades tradicionais de publicidade *display*, que historicamente se estruturavam em negociações diretas entre anunciantes e *publishers*, com preços fixos, inventário limitado e baixa variação em função de características do usuário. A programática substitui essa lógica por um sistema dinâmico no qual o valor de cada impressão é determinado pela capacidade de identificar atributos comportamentais, contextuais e demográficos do usuário em tempo real.

23. A SG/CADE, na Nota Técnica nº 46/2024¹⁷, reconheceu expressamente que o avanço das tecnologias de *ad tech* transformou o mercado ao introduzir redes de

¹⁶ U.S. Department of Justice. "Justice Department Sues Google for Monopolizing Digital Advertising Technologies." 24 January 2023. Disponível em: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-sues-google-monopolizing-digital-advertising-technologies>.

anúncios, *ad exchanges* e plataformas especializadas que passaram a intermediar as transações entre *publishers* e anunciantes. Conforme registrado pela autoridade, “para além da negociação direta, ambas as partes passaram a utilizar serviços oferecidos por terceiros para dinamizar as transações”, consolidando o modelo de publicidade programática.

24. A decisão *United States v. Google LLC* (2025)¹⁸ reforçou essa análise ao demonstrar que, em todos os elos centrais da cadeia de intermediação publicitária, o Google detinha participações de mercado suficientemente elevadas para caracterizar poder de mercado: mais de 90% nas plataformas de SSP voltadas a *publishers*, cerca de 50% nas *ad exchanges* responsáveis por leilões em tempo real e aproximadamente 80% nas plataformas de DSP voltadas a anunciantes. Segundo a decisão, esse domínio permitia ao Google moldar fluxos de informação, influenciar regras de alocação e afetar diretamente os resultados dos leilões — efeitos amplificados pela opacidade estrutural do sistema de RTB.

25. A relevância concorrencial da publicidade programática decorre, portanto, não apenas de sua escala e automação, mas do modo como a verticalização entre dados, ferramentas de compra, ferramentas de venda e mecanismos de leilão confere vantagens cumulativas aos agentes integrados. Ao controlar múltiplas camadas do ecossistema, uma plataforma pode influenciar quais impressões são disponibilizadas, quais fontes de demanda têm acesso prioritário, como os lances são avaliados e quais métricas são apresentadas a anunciantes e *publishers*.

26. Essa dinâmica torna o setor particularmente sensível a práticas como restrições de interoperabilidade, priorização de inventário próprio, alteração unilateral de parâmetros de leilão, atraso estratégico na adoção de soluções que beneficiariam rivais e práticas de *self-preferencing* dentro das *exchanges*. Conforme identificado pelo tribunal norte-americano, esses elementos contribuíram para reforçar ciclos de dependência de *publishers* e anunciantes e reduzir a capacidade competitiva de plataformas alternativas.

¹⁷ SEI nº [1412875](#) – Inquérito Administrativo nº [08700.006751/2022-78](#).

¹⁸ *United States of America et al. v. Google LLC*, Memorandum Opinion, U.S. District Court for the Eastern District of Virginia, 17 Apr. 2025. Disponível em: <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/XXXXXX/download>

6. Publicidade em buscas: sinais de intenção, arquitetura fechada e papel central da SERP

27. A publicidade em buscas constitui o maior segmento global de publicidade digital e opera com lógica substancialmente distinta daquela observada no display. Aqui, o elemento central é o **sinal explícito de intenção** produzido pela consulta inserida pelo usuário. Essa característica torna o inventário altamente valioso e pouco dependente de perfis comportamentais amplos: o anúncio é acionado diretamente pelo termo buscado, algo que a CMA enfatiza como o diferencial competitivo mais relevante do Search.

28. A arquitetura de publicidade em buscas é, por design, fechada, operando inteiramente dentro do ecossistema do provedor da ferramenta de busca. Não há DSPs, SSPs ou *ad exchanges*; a compra ocorre por meio de leilões proprietários administrados pelo próprio Google (Google Ads), nos quais anunciantes disputam posições como links patrocinados. Essa estrutura distingue Search da publicidade programática tradicional: embora utilize leilão, não se trata de RTB aberto, mas de um modelo de compra direta mediado exclusivamente por interfaces e regras internas da plataforma.

29. A integração entre Search e a infraestrutura mais ampla de publicidade do Google é essencial para compreender os efeitos competitivos analisados por diversas jurisdições. As páginas de resultados de busca (*search engine results pages* ou “**SERPs**”), composta por links orgânicos, painéis informativos, *snippets*, módulos enriquecidos e links patrocinados, funciona simultaneamente como ferramenta de navegação e ambiente de monetização. Quanto mais informativos os *snippets* e painéis, maior a retenção de usuários na própria SERP, reduzindo o tráfego destinado aos *publishers* e aumentando a exposição a anúncios exibidos diretamente na página.

30. Essa relação pode ser representada como um ciclo cumulativo de reforço econômico: conteúdo de terceiros aumenta a atratividade da SERP; essa atratividade eleva o tempo de permanência e a exposição a anúncios; essa exposição incrementa a receita publicitária do Google; e a receita reforça incentivos para expandir a apropriação e a apresentação enriquecida de conteúdo. Esse processo cria uma dupla assimetria econômica para *publishers* jornalísticos: (i) seu conteúdo funciona como insumo gratuito para aumentar a rentabilidade do Google e (ii) a retenção reduz visualizações e cliques nos próprios sites, cuja monetização já é pressionada pela queda estrutural do *cost per mille* no display

programático. Além disso, boa parte das alternativas de monetização disponíveis aos veículos, como AdSense e Google Ad Manager, depende inteiramente das ferramentas controladas pelo próprio Google, reforçando um padrão de dependência estrutural.

Figura 3. Ciclo de apropriação e monetização de conteúdo de terceiros pelo Google



Fonte: Elaboração própria.

31. Do ponto de vista concorrencial, a combinação entre alto volume de consultas, sinais exclusivos de intenção, controle sobre ranking e apresentação dos resultados, e integração com a cadeia de publicidade produz barreiras significativas à entrada. Plataformas rivais, sem acesso equivalente aos dados gerados por buscas, não conseguem replicar a granularidade, a precisão ou a escala da segmentação do Google, reforçando sua assimetria estrutural. A arquitetura integrada de busca, dados e publicidade gera um ambiente altamente concentrado, no qual o Google acumula vantagens cumulativas oriundas da centralização de sinais de intenção, inventário de anúncios e conteúdo de terceiros.

32. A experiência norte-americana confirma essas conclusões. O tribunal identificou restrições de interoperabilidade, atrasos estratégicos, degradação deliberada de ferramentas rivais e opacidade informacional como elementos centrais que direcionavam tráfego e vantagem competitiva para os serviços do próprio Google. Também reconheceu vulnerabilidades estruturais, como a impossibilidade de auditoria externa das métricas e a dificuldade de verificar a

precisão dos dados, que reforçam a dependência da cadeia de *ad tech* em relação à infraestrutura operada pelo Google.

33. Tomados em conjunto, esses elementos mostram que a integração entre busca, dados e publicidade sustenta o modelo de negócios do Google e reforça sua posição dominante ao longo de toda a cadeia de intermediação. Conteúdo de terceiros gera engajamento dentro do seu próprio ambiente — engajamento convertido imediatamente em receita — enquanto rivais encontram obstáculos significativos para disputar usuários, dados e anunciantes em condições equivalentes. A análise norte-americana confirma que a combinação entre verticalização profunda, ausência de interoperabilidade e opacidade informacional funcionou como instrumento de manutenção ilegal de monopólio, produzindo exatamente os efeitos de fechamento e dependência relevantes para esta investigação perante o CADE.

7. Limitações da instrução da SG/Cade quanto ao papel da publicidade no caso Google News

34. Ao concluir pelo arquivamento do Inquérito Administrativo sobre o caso Google News, a SG¹⁹ adota uma interpretação excessivamente limitada do papel estruturante da publicidade na dinâmica concorrencial analisada. Embora registre que parte das alegações envolve o aumento da participação do Google em receitas publicitárias, a SG sustenta que a inexistência de indícios de retenção ou desvio de tráfego seria suficiente para afastar esse tipo de preocupação. Ao condicionar a investigação sobre efeitos publicitários exclusivamente à demonstração de desvio mensurável de tráfego, a SG limita o exame concorrencial a um único mecanismo — o clique — sem considerar que, em mercados digitais, o abuso de poder de mercado também pode ocorrer por meio do controle da intermediação, da visibilidade e da arquitetura de apresentação de conteúdo, independentemente de retenção direta.

35. Essa abordagem reduz o escopo da análise ao vínculo imediato entre *snippet* e clique, desconsiderando que o ambiente de busca, tal como estruturado pelo Google, funciona como uma infraestrutura essencial de distribuição de atenção. Esse papel permite influenciar não apenas o tráfego que chega aos veículos, mas a própria alocação da demanda publicitária entre plataformas e produtores de conteúdo. Em mercados de múltiplos lados, a possibilidade de um agente

¹⁹ Nota Técnica nº 70/2024 (SEI nº [1481800](#) e [1481804](#)).

dominante ajustar a exposição de resultados, integrar serviços próprios e modular a jornada do usuário pode gerar efeitos de substituição e deslocamento de receitas, mesmo quando não se observa desvio direto de tráfego em termos estritamente quantitativos.

36. A SG também reconhece que os dados disponíveis não permitem determinar com precisão o impacto dos *snippets* sobre o comportamento dos usuários, mas utiliza essa incerteza para concluir pela inexistência de indícios de infração. Essa inversão metodológica transforma uma limitação empírica expressamente admitida em fundamento para encerrar a análise, sem considerar a possibilidade de efeitos concorrenciais decorrentes de mecanismos distintos da retenção direta de tráfego.

37. Por fim, embora a SG descreva de forma detalhada como o processo de compra e venda de publicidade digital se tornou mais complexo, automatizado e dependente de plataformas que operam leilões em tempo real, essa caracterização não é integrada à avaliação das condutas investigadas. A Nota Técnica reconhece o funcionamento desse ecossistema, mas não examina como o controle do Google sobre a infraestrutura de busca e sobre ferramentas de intermediação publicitária pode reforçar sua posição dominante e afetar a remuneração dos produtores de conteúdo jornalístico — inclusive na ausência de um desvio de tráfego facilmente detectável.

8. A opacidade do sistema de publicidade programática como elemento agravante do poder de mercado do Google no ecossistema de notícias

38. A publicidade digital constitui o núcleo econômico do ecossistema Google. Segundo dados do London Stock Exchange Group, apenas no 2º trimestre de 2024 a Alphabet Inc. — controladora do Google — registrou aumento de 11% em receitas publicitárias, alcançando US\$ 64,6 bilhões²⁰. Análise recente indica que, no mesmo ano, 77,8% de toda a receita global do Google derivou diretamente da veiculação de anúncios em suas propriedades, incluindo Google Search e YouTube²¹.

²⁰ CNN Brasil. “Alphabet, dona do Google, surpreende ao somar receita de US\$ 84,7 bi no 2º tri.” CNN Brasil, 23 de julho de 2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercado/alphabet-dona-do-google-surpreende-ao-somar-receita-de-us-847-bi-no-2o-tri/>.

²¹ Statista. “Distribution of Google Segment Revenues from 2017 to 2023.” Statista, Jan. 2024.

Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1093781/distribution-of-googles-revenues-by->

39. No Brasil, o panorama reforça a centralidade econômica do setor: trata-se de um mercado que supera R\$ 85 bilhões anuais, o maior da América Latina²², e no qual a publicidade digital já responde por quase metade de todo o investimento publicitário. Esse contexto é particularmente sensível porque o mercado nacional apresenta forte concentração no acesso móvel e baixa pluralidade na oferta de ferramentas de intermediação, ampliando o poder estrutural de plataformas integradas como o Google.

40. Operando no epicentro desse mercado multibilionário, o Google adota práticas de baixa transparência que dificultam a auditabilidade de seu sistema publicitário. Relatório publicado pelo NetLab/UFRJ em 2022 identificou que o chamado Relatório de Transparência de Publicidade Política da empresa “não fornece informações sobre o desempenho do anúncio além das impressões, nem sobre o tipo de impacto em que o anunciante escolheu focar (alcance ou engajamento)”²³. Essa limitação impede a verificação de parâmetros essenciais em mercados de publicidade — frequência, custo efetivo, segmentação aplicada, taxa de conversão e distribuição por formato — dificultando qualquer avaliação independente sobre eficiência, custo ou conduta discriminatória.

41. Em 2024, o NetLab aprofundou a análise com a publicação do Índice de Transparência Digital (ITD) e do Índice de Transparência de Publicidade (ITP)²⁴, avaliando como plataformas digitais, incluindo o Google, disponibilizam dados sobre anúncios, segmentação e métricas de eficácia. O resultado é preocupante: nenhuma grande plataforma atingiu nível satisfatório de transparência, e o desempenho do Google no ITP foi classificado como “irrelevante”, obtendo apenas 8,2 pontos em um universo de 100. Além de insuficiente, esse nível de transparência é incompatível com o peso econômico e político do ecossistema Google, que opera como infraestrutura essencial de publicidade digital no país.

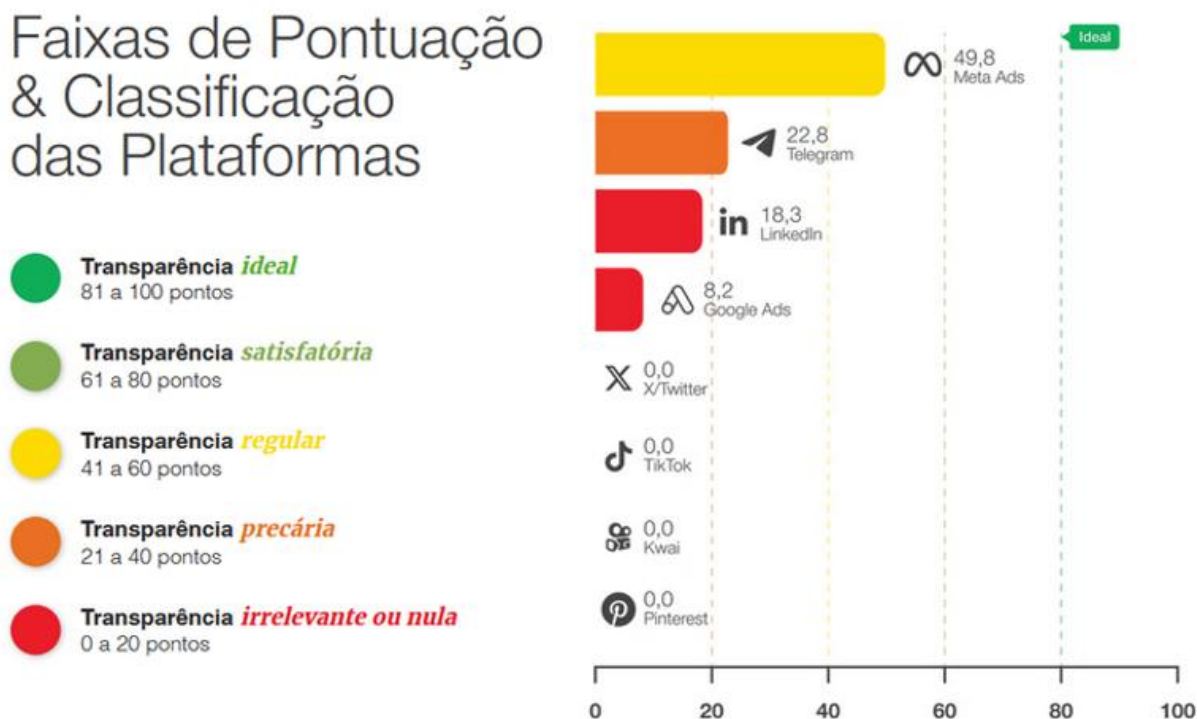
[segment/](#).

²² Meio & Mensagem. “Indústria publicitária deverá crescer 10,5 % em 2024.” Meio & Mensagem, 12 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/midia/industria-publicitaria-devera-crescer-105-em-2024>.

²³ NetLab/UFRJ. *Irregularidades e Opacidade nos Anúncios do Google*. Rio de Janeiro: Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2022.

²⁴ NetLab/UFRJ. *Índice de Transparência da Publicidade nas Plataformas de Redes Sociais (ITP)*. Rio de Janeiro, nov. 2024. Disponível em: <https://netlab.eco.ufrj.br/itp>

Figura 4. Desempenho das Plataformas no Índice de Transparência da Publicidade



Fonte: NetLab²⁵.

²⁵ NetLab/UFRJ. *Índice de Transparência da Publicidade nas Plataformas de Redes Sociais (ITP)*. Rio de Janeiro, nov. 2024. Disponível em: <https://netlab.eco.ufrj.br/itp>

Figura 5. Avaliação do Google no Índice de Transparência da Publicidade



Fonte: NetLab²⁶.

42. A baixa transparência funciona como mecanismo de manutenção e aprofundamento das assimetrias de informação, permitindo que o Google concentre, na mesma infraestrutura, (i) definição de preços; (ii) entrega e priorização de anúncios; (iii) escolha das métricas disponibilizadas a anunciantes e *publishers*; e (iv) controle sobre o tráfego encaminhado aos *publishers*, sem as contrapartidas necessárias. Essa centralização possibilita à empresa internalizar informações críticas do mercado e condicionar o acesso de terceiros a dados indispensáveis para competir ou fiscalizar.

43. Na prática, anunciantes e *publishers* ficam dependentes de métricas fornecidas exclusivamente pelo Google, sem acesso a dados que permitam

²⁶ NetLab/UFRJ. *Índice de Transparência da Publicidade nas Plataformas de Redes Sociais (ITP)*. Rio de Janeiro, nov. 2024. Disponível em: <https://netlab.eco.ufrj.br/itp>

mensuração externa, comparação entre inventários ou detecção de eventuais práticas discriminatórias. Essa ausência de transparência prejudica a eficiência alocativa do mercado e acaba por reforçar a posição dominante da empresa, ampliando barreiras à entrada e dificultando a atuação de concorrentes, inclusive no mercado brasileiro.

44. Dessa forma, a opacidade do sistema publicitário programático constitui um elemento agravante do poder de mercado do Google, ao dificultar o escrutínio público, reduzir a contestabilidade e preservar vantagens competitivas decorrentes da integração vertical e do controle concentrado sobre a cadeia de intermediação.

9. O papel do AI Overview e os efeitos de *lock-in* e *path dependency*

45. O lançamento do AI Overview elevou o problema concorrencial a um novo patamar. A ferramenta passou a responder diretamente no topo da SERP, sintetizando conteúdos com base em grandes modelos de linguagem e entregando ao usuário uma resposta pronta, acompanhada de poucos links residuais. Dessa forma, o Google deixa de apenas organizar e priorizar resultados para substituir, na prática, o acesso ao conteúdo original. Esse tipo de reorganização da página de resultados — capaz de alterar profundamente padrões de tráfego, incentivos econômicos e a própria lógica de descoberta de conteúdo — não foi considerado na análise da SG, que permaneceu restrita à verificação de desvio direto de tráfego decorrente de *snippets* convencionais.

46. Essa reorganização da página de resultados aprofunda a queda de tráfego dos *publishers*, pois elimina a necessidade de clique para obtenção da informação. Como já documentado por veículos afetados — incluindo a Penske Media (*Rolling Stone* e *Hollywood Reporter*) — cerca de 20% das pesquisas que antes geravam visitas passaram a exibir AI Overview, ocasionando reduções superiores a um terço na receita de busca ao longo de 2024²⁷. Além disso, os textos gerados pela ferramenta nem sempre são fiéis às fontes originais, agravando a degradação informacional associada à perda de tráfego.

²⁷ Economic Times. *Rolling Stone, Billboard Owner Penske Sues Google over AI Overviews*. 14 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/rolling-stone-billboard-owner-penske-sues-google-over-ai-overviews-2025-09-14/>.

47. A lógica do AI Overview reproduz, agora na camada generativa, a mesma opacidade observada na publicidade programática da empresa: os critérios de seleção de links, fontes e citações não são auditáveis, e a ordenação resultante cria diferenciações artificiais entre veículos de comunicação. O efeito imediato é o reforço dos mecanismos de *lock-in* e *path dependency*: quanto mais a resposta é entregue dentro da própria interface do Google, menor o incentivo para que usuários e anunciantes transitem para outras fontes, ferramentas ou plataformas. Na medida em que esse design se enraíza na interface do Google Search, a dependência de trajetória garante que o investimento inicial e a conveniência de permanecer na plataforma se sobreponham a qualquer incentivo futuro para a adoção de alternativas.

48. Esse cenário produz um efeito de rede assimétrico, no qual o Google retém a atenção dentro de sua própria interface, reduz o fluxo de tráfego direcionado a rivais — inclusive aqueles cujos conteúdos alimentam o sistema — e amplia simultaneamente sua capacidade de monetização e de coleta de sinais comportamentais.

49. A dependência da resposta sintetizada produz a percepção de que o Google atua como uma infraestrutura neutra e inevitável, quando essa impressão resulta de escolhas comerciais e de desenho da interface que mantêm o usuário dentro do próprio ecossistema. Esse enquadramento reforça a ideia de que não haveria alternativas reais, mesmo quando a redução de tráfego e de visibilidade impõe custos significativos aos veículos jornalísticos.

50. O histórico público da empresa confirma esse esforço de enquadramento. Declarações de seus executivos enfatizam o papel do Google como mero organizador ou guardião de informações²⁸, deslocando a atenção das dinâmicas comerciais que estruturam a busca e a intermediação de conteúdo. Esse tipo de comunicação contribui para naturalizar práticas que reforçam posições dominantes²⁹ e sustentar narrativas que minimizam o poder efetivo da empresa³⁰.

²⁸ Declaração de Eric Schmidt sobre retenção de informações e vigilância estatal. Newman, Jared. "Google's Schmidt Roasted for Privacy Comments." *PCWorld*, 11 de dezembro de 2009. Disponível em:

https://www.pcworld.com/article/515472/googles_schmidt_roasted_for_privacy_comments.html.

²⁹ Zuboff, Shoshana. *A Era do Capitalismo de Vigilância: A Luta por um Futuro Humano na Nova Fronteira do Poder*. Tradução de George Schlesinger. São Paulo: Intrínseca, 2021. ISBN 6555601442.

³⁰ Rosoff, Matt. "Peter Thiel Explained Why Google Makes Such a Big Deal Out of Everything but Its Search Business." *CNBC*, March 8, 2017. Disponível em: <https://www.cnbc.com/2017/03/08/peter->

51. Além disso, características técnicas do ecossistema Google criam barreiras concretas à substituição: padrões proprietários, mecanismos de personalização, restrições de interoperabilidade e dependência acumulada de dados dificultam que usuários, anunciantes e desenvolvedores migrem para outros serviços³¹³². Esses fatores reduzem a contestabilidade do mercado e ampliam o poder da empresa sobre a distribuição de atenção.

52. Nesse contexto, o AI Overview intensifica a assimetria informacional e consolida um modelo de captura de atenção que desloca tráfego de veículos jornalísticos, aprofunda dependências e fortalece o poder de mercado do Google. O resultado é um ambiente menos plural, menos contestável e cada vez mais condicionado às escolhas comerciais da plataforma, com impactos diretos sobre sustentabilidade econômica e visibilidade do jornalismo profissional.

10. Conclusão

53. O Despacho Decisório nº 38/2025/GAB2/CADE³³ representa um avanço significativo ao ampliar a instrução e permitir que Google e veículos de mídia forneçam informações essenciais para compreender os efeitos concorrenciais em análise. A abertura à participação da sociedade civil especializada é igualmente meritória, pois possibilita a incorporação de evidências independentes sobre temas que costumam permanecer pouco transparentes, como opacidade na cadeia *ad tech*, distribuição de tráfego, critérios de exibição na SERP e impactos das novas ferramentas de IA generativa.

54. A análise desenvolvida nesta contribuição buscou demonstrar que os efeitos concorrenciais das práticas da Google não decorrem de condutas isoladas, mas da operação de um ecossistema profundamente integrado no qual mecanismos de busca, coleta de dados, publicidade programática e modelos generativos atuam de forma cumulativa para concentrar tráfego, informação e receita. O Google Search tornou-se o centro econômico desse arranjo, conectando indexação de conteúdo jornalístico, retenção de usuários, segmentação publicitária, leilões de inventário e,

thiel-explains-why-google-doesnt-talk-about-its-search-business.html

³¹ Katz, Andrew. *Google, APIs and the Law. Use, Reuse and Lock-In*. In: Lopez-Tarruella, A. (ed.). *Google and the Law*. Springer, 2012.

³² Ridgway, R. *Deleterious consequences: How Google's original sociotechnical affordances shaped 'trusted users' in surveillance capitalism*. *Big Data & Society*, 2023.

³³ SEI nº [1612370](#).

mais recentemente, sínteses automatizadas via AI Overview — que substituem o acesso direto aos veículos e ampliam a captura de valor dentro da própria plataforma.

55. Essas transformações recentes reforçam que a investigação não pode permanecer restrita à análise do uso de *snippets*, mas deve considerar a evolução tecnológica do buscador, os efeitos de substituição decorrentes das respostas geradas por IA, a opacidade estrutural da cadeia publicitária e a interdependência entre conteúdos jornalísticos e a monetização operada pelo Google. Trata-se de um conjunto de práticas que, tomado em sua totalidade, afeta diretamente a concorrência, a pluralidade informacional e a sustentabilidade econômica do jornalismo profissional.

56. Diante disso, e à luz das novas evidências trazidas pela integração de ferramentas generativas à SERP e de sua interação profunda com a infraestrutura de publicidade digital, entende-se que há elementos suficientes para que o Tribunal decida pela conversão do presente Inquérito Administrativo em Processo Administrativo, permitindo uma análise mais abrangente, atualizada e sensível às mudanças recentes no modelo de negócios da empresa. Essa conversão é compatível com a complexidade técnica do caso e com a necessidade de avaliar, de forma sistêmica, os efeitos excludentes que emergem da combinação entre busca, dados, publicidade e IA generativa.

57. Por fim, o Sleeping Giants Brasil coloca-se à disposição do CADE para prestar esclarecimentos adicionais, compartilhar dados, estudos e análises complementares e contribuir com o aprofundamento da instrução, naquilo que for útil para a compreensão das dinâmicas econômicas e informacionais aqui descritas.

De São Paulo à Brasília,

18 de novembro de 2025

Humberto Ribeiro
OAB/MG 213.535

Roberta Migueis
OAB/RJ 219.395

Flora Santana
OAB/SP 539.728