

VERSÃO PÚBLICA

A/C/ do Senhor Conselheiro Diogo Thomson de Andrade, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE

Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03

A **MOMENTUM – JOURNALISM AND TECH TASK FORCE** (“Momentum”), iniciativa global com sede no Brasil, dedicada a explorar as interseções entre jornalismo, tecnologia e democracia, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, **por intermédio do conjunto de pesquisadores e pesquisadores que nela se reúnem** e em atenção à decisão deste Conselho que convocou especialistas e pesquisadores a apresentarem subsídios técnicos (Despachos Decisórios nº 37/2025 e nº 38/2025), oferecer a presente **Contribuição**, pelos fundamentos a seguir expostos.

1. A Momentum tem por missão contribuir para um ecossistema de mídia independente, plural e sustentável, condição essencial para a vitalidade democrática. Suas atividades incluem a realização de pesquisas empíricas, produção de diagnósticos, mobilização de especialistas e promoção de diálogos multissetoriais sobre os impactos da tecnologia no jornalismo e no ambiente informacional.
2. A iniciativa é apoiada pelo *International Fund for Public Interest Media (IFPIM)* e, no Brasil, está incubada no InternetLab – centro de pesquisa em direitos humanos e tecnologia. Sua atuação já resultou em estudos inéditos sobre a adoção de inteligência artificial no jornalismo brasileiro, os efeitos concorrenciais e regulatórios da atuação de grandes plataformas digitais, e as transformações estruturais do mercado de mídia.
3. Nesta ocasião a Momentum **é representada pelo conjunto de pessoas que subscrevem esta contribuição** - a saber, a sua equipe permanente e seus consultores -

na condição de acadêmicos e integrantes da sociedade civil mobilizada em favor do tema da promoção do jornalismo de interesse público.

4. Por sua vocação institucional, a Momentum entende ser especialmente relevante contribuir para o debate em curso neste Conselho, oferecendo insumos técnicos e analíticos que permitam avaliar os impactos das plataformas digitais sobre a sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público e, em última instância, sobre a qualidade democrática do espaço público informacional.
5. A presente contribuição justifica-se pela posição singular da Momentum na análise dos impactos da tecnologia digital sobre o jornalismo e o ecossistema informacional no Brasil. A Momentum tem acompanhado de forma sistemática a evolução desse cenário, conduzindo pesquisas e publicações que evidenciam como assimetrias de poder entre empresas jornalísticas e grandes plataformas tecnológicas podem comprometer tanto a viabilidade econômica do setor de mídia quanto a pluralidade e a qualidade da informação disponível à sociedade.
6. O presente Inquérito tem por objeto a apuração de possíveis condutas anticompetitivas praticadas pelo Google, consistentes em abuso de posição dominante nos mercados de busca online e de notícias, mediante a utilização indevida de conteúdo jornalístico de terceiros (“*scraping*”).
7. Este segmento encontra-se em importante transformação, o que torna bem vinda a presente tomada de subsídios. O advento de ferramentas de inteligência artificial (IA) generativa e a sua implementação em serviços digitais destinados a indexar, organizar e apresentar a usuários conteúdo web introduz uma série de preocupações que estão albergadas pelo objeto mais amplo ora investigado neste feito.
8. Isto porque a reconfiguração **em curso** de serviços de busca oferecidos pelo Google a partir do uso de ferramentas de IA generativa pode apresentar uma série de novas possibilidades de condutas passíveis de exame por este Conselho.
9. No caso do Representado, a reconfiguração mais significativa é representada pelo uso de IA generativa para apresentação de resumos textuais gerados por IA a partir de informações constantes em páginas web indexadas pela ferramenta de busca - no caso do Google, trata-se do produto *AI Overview* (“AIO”).
10. Conforme apontado em relatório recentemente publicado pela Momentum¹, o uso de IA no setor tem potencial de alterar de forma drástica o equilíbrio entre plataformas e empresas jornalísticas, uma vez que ele (i) permite a apresentação direta de respostas aos usuários, potencialmente reduzindo o tráfego direcionado às páginas originais dos veículos de imprensa; (ii) intensifica o risco de apropriação indevida de conteúdo jornalístico para treinamento e operação dos modelos de linguagem, sem a devida autorização ou compensação; e (iii) acentua a assimetria de poder nas negociações entre *publishers* e plataformas, ao consolidar ainda mais o controle sobre dados, audiência e monetização.

¹ Buarque, Daniel. JORNALISMOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL – Impacto para publishers brasileiros. *Momentum | Journalism & Tech Task Force*. 12 nov. 2024. Disponível em: <https://momentumnewsandtech.org/2024/11/12/inteligencia-artificial/>. Acesso em: 23 out. 2025.

11. Com efeito, foi salutar e oportuna tomada de subsídios ora realizada pelo Conselho, pois abre espaço para coleta de evidências e informações justamente sobre os impactos de tais transformações.
12. No espírito de oferecer informações relevantes ao Conselho na análise do caso em tela, os pesquisadores da Momentum apresentam esta contribuição, que está organizada em torno dos **três** eixos abaixo elencados em sumário. Em tema nitidamente de fronteira, os eixos **organizam linhas da análise a serem adotadas, adicionam contexto no âmbito das discussões sobre sustentabilidade econômica da atividade jornalística e, trazem aos autos documentação de processos paralelos que ocorrem ao redor do globo**, fundamentais à análise comparada sobre o tema.
13. O presente documento se orienta pelas Questões encaminhadas a associações de veículos jornalísticos pelo CADE no anexo ii do seu Despacho Decisório nº 38/2025/GAB2/CADE, no âmbito deste Inquérito Administrativo. Assim, as perguntas endereçadas em cada seção deste documento - seja especificamente sobre o AI Overview do Google ou sobre a incorporação de IA Generativa às ferramentas de busca mais amplamente - serão indicadas no seguinte formato: “(Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº X)”.

SUMÁRIO DA CONTRIBUIÇÃO

I. ENQUADRAMENTO DA DISCUSSÃO

No primeiro eixo a contribuição contextualiza como a popularização da IA generativa, através de chatbots, e a introdução desse tipo de tecnologia em ferramentas de busca transformaram o consumo de informação na internet. Transformação essa ilustrada na adoção do AI Overview pelo Google. Este eixo explica como os resumos de busca feitos por IA representam uma nova fronteira na atividade de “*scraping*” analisada no presente Inquérito e sobre como estas transformações ensejaram atenção de autoridades ao redor do globo, inclusive em relação a seus efeitos concorrenciais.

II. RISCOS RELEVANTES A SEREM CONSIDERADOS

O segundo eixo dedica-se a enumerar os potenciais riscos ao jornalismo de interesse público que podem ser acelerados pela incorporação de ferramentas de IA a ferramentas de busca, com especial atenção àqueles que tocam a sustentabilidade das organizações que realizam este trabalho. Os riscos elencados são:

- **Perda de tráfego dos veículos jornalísticos**
- **Dúvidas sobre a desindexação de resultados de busca após *opt-out* de ferramentas de IA**
- **Aumento de poder sobre o mercado de publicidade digital**
- **Exploração indevida de propriedade intelectual**
- **Danos ao acesso à informação de usuários de internet**

Assim, a Momentum recomenda que este Inquérito colete evidências sobre cada um destes potenciais riscos e, aferindo a existência destes no caso em tela, verifique se as condutas recentemente adotadas pelo Requerido enquadram-se nas hipóteses do artigo 36 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

III. MEDIDAS DE MITIGAÇÃO A SEREM CONSIDERADAS

O terceiro eixo apresenta um conjunto de recomendações que podem mitigar os riscos elencados acima caso o Conselho assim entenda que há neles subjacente infração à ordem econômica.

I. ENQUADRAMENTO DA DISCUSSÃO

14. Com efeito, a questão abordada neste Inquérito Administrativo se transformou significativamente em relação ao que era examinado na sua abertura, em 2019. Se antes potenciais abusos na atividade de “*scraping*” poderiam envolver esta raspagem para a finalidade de apresentação de “*snippets*” na página de busca do Google, em 2025 esta mesma atividade alimenta uma funcionalidade diferente, os resumos de resultados produzidos por ferramentas de IA generativa.
15. O que se observa é uma transformação tecnológica no uso da internet para buscas (e, consequentemente, o mercado criado a partir disso) a partir da incorporação de sistemas de IA generativa. Esta incorporação pode ter transformado a questão jurídico-econômica a ser analisada por este Conselho neste Inquérito e demanda atenção especial.
16. Nesse novo contexto de integração de IA generativa a serviços de busca na Web, merecem ser revisitados princípios como a proteção do processo competitivo, a redução de barreiras à entrada e a promoção da liberdade de escolha dos usuários.
17. Para dimensionar essa transformação, é importante entender como a IA generativa tem sido aplicada às ferramentas de busca na Web. Desde que implementados, motores de busca rastreiam páginas (*scraping*) e ranqueiam links com base em critérios de cada empresa provedora. Como se sabe, esta atividade moldou a experiência de usuários de internet, tornando simples e conveniente a navegação por páginas na Web que antes teriam dificuldades de serem encontradas apenas por links ou pelo uso direto de seu nome de domínio com um navegador, como o Chrome ou o Explorer.
18. A incorporação de IA generativa a tais motores de busca permite que eles se transformem em uma espécie de motores “de respostas” (*answer engines*)², não apenas enumerando links de resultados, mas acessando cada fonte e oferecendo uma resposta personalizada para a questão pesquisada pelo usuário a partir de seu conteúdo.³
19. Por alterar a forma de uso de motores de busca, essa alteração pode evocar diferentes questões. É factível supor que a obtenção de uma resposta completa, em texto e por extenso - e não de uma lista de links - tem condições de reduzir a necessidade de clicar nos links “fonte” para ter acesso ao conteúdo original, com renovados efeitos no tráfego gerado para esta cadeia (que, por sua vez, pode incluir provedores de conteúdo jornalístico).

² A noção de “*answer engine*” consiste em uma ferramenta projetada para fornecer respostas diretas às perguntas do usuário, sintetizando informações coletadas a partir da navegação em fontes da web - função crescentemente associada ao Google. Disponível em: <https://observer.co.uk/news/the-sensemaker/article/google-wants-to-transform-itself-from-a-search-to-an-answer-engine>. Acesso em: 28 out. 2025.

³ Conforme relatado entre novas tendências de mercado, enquanto produtores de conteúdo indexados pelo Google tradicionalmente se preocupam com práticas de Otimização dos Mecanismos de Busca (SEO), já se fala em Otimização dos Mecanismos de Resposta (Answer Engine Optimization - AEO). Disponível em: <https://exame.com/tecnologia/o-fim-do-seo-entenda-o-que-e-answer-engine-optimization-aeo/>. Acesso em: 28 out. 2025.

20. A questão do tráfego se agrava pelo fato de que a resposta produzida pela IA generativa frequentemente aparece no topo da página dos resultados de busca, com lugar privilegiado em relação à lista de resultados. Em vez de “adiantar” parte do conteúdo em um mini-resumo (um “snippet”) que faz parte da lista de resultados, a praxe agora é a inserção de uma caixa de conteúdo gerado por inteligência artificial acima desta lista, representando relevante inovação no serviço ora oferecido.
21. A alteração também suscita discussões sobre direitos autorais ou demais formas de compensação justa aos “criadores de conteúdo” jornalístico, que arcam com os custos de investigação e apuração de informações. Neste ponto, é relevante reparar que mesmo informações meramente factuais ou simples (como: o resultado de um jogo esportivo, uma informação sobre o clima ou uma declaração ao vivo de uma autoridade pública, por exemplo) demandam trabalho para serem disponibilizadas na Web.
22. O desenho de modelos de compensação também provoca preocupações sobre as condições desiguais de negociação entre empresas detentoras de motores de busca (ou de “motores de respostas”) e criadores de conteúdo informativo ou jornalístico.
23. O *AI Overview* é o exemplo proeminente do novo uso de IA generativa incorporado à ferramenta de busca. O produto do Google, que evoluiu da chamada “Experiência Generativa de Busca”, foi lançado em 2024 e atualmente opera em mais de 120 países, inclusive o Brasil⁴.
24. Para que se possa dimensionar a magnitude da transformação das ferramentas de busca com o uso de IA Generativa, é importante evidenciar o papel estruturante e dominante do Google no uso da internet no Brasil e, portanto, no mercado de mídia. Para muitos usuários o motor de busca do Google pode ser confundido com a própria internet ou Web⁵.
25. Assim, mesmo antes do desenvolvimento e publicização do *AI Overview*, desenvolveu-se hábito entre os internautas brasileiros a se informarem a partir dos parâmetros de funcionamento da busca do Google. Com efeito, este hábito deve ser considerado na delimitação do que se convencionar chamar de “mercado de buscas na internet” ou de “mercado de buscas na Web” para fins do tratamento da questão na seara do direito da concorrência.
26. Evidência do papel estrutural ocupado pelo Google é que 64% dos brasileiros de 16 anos ou mais, com acesso à internet e uso ativo de redes sociais, utilizam a plataforma para

⁴GOOGLE. Como usar a visão geral de IA na busca. Google, 2024. Disponível em: <https://search.google/ways-to-search/ai-overviews/> Acesso em: 29 out. 2025

⁵ Estas percepções estão expressas em relevantes pesquisas sobre hábitos informacionais das pessoas no Brasil, cujos resultados estão disponíveis nos **Anexos 6 e 7** da presente contribuição. Fontes:

INTERNETLAB; ReCoS. Vetores e implicações da desordem informacional na América Latina – versão completa. São Paulo: InternetLab / ReCoS, 2025. Disponível em: <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2025/10/Vetores-e-implicacoes-da-Desordem-informacional-na-America-Latina-versao-completa-07.pdf> Acesso em: 23 out. 2025

Aláfia Lab. Desigualdades Informativas: Entendendo os caminhos informativos dos brasileiros na internet 2024. Salvador: Aláfia Lab, 2025. Disponível em: <https://alafialab.org/wp-content/uploads/2025/05/Desigualdades-informativas-2024.pdf> Acesso em: 23 out. 2025

se informar ou buscar notícias. A título de comparação, esse número é de 44% no México e de 43% nos países da América Central.⁶ Segundo o Digital News Report (Reuters Institute, 2025)⁷, essa é uma tendência ampla na América Latina, onde mais de 70% dos usuários dependem de redes sociais e mecanismos de busca como principal fonte de informação. Nesse contexto, o papel dos motores de busca deixa de ser apenas de distribuição e passa a configurar uma atividade de curadoria e mediação econômica de conteúdo, sujeita a escrutínio jurídico e regulatório (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 2*).

27. Outro ponto relevante é observar que este hábito foi abarcado pelo motor de busca do ponto de vista de desenho do seu produto, com o oferecimento de formas de “agregação de notícias”. Lançado em 2006, o Google News (no Brasil, Google Notícias) agrupa conteúdos de veículos jornalísticos permitindo com que o usuário organize suas preferências. Dizendo de outra forma, o agregador é uma funcionalidade que busca notícias na Web e que agrupa e apresenta conteúdos de diversos veículos. Evidencia-se portanto a função do motor de busca e a sua conexão com os hábitos informativos.
28. A existência persistente deste hábito e a sua centralidade para a aquisição de tráfego na Web produziu um campo próprio de capacitação para os criadores de conteúdo, inclusive jornalísticos. Para se adequar às balizas estabelecidas unilateralmente pelo motor de busca, os veículos jornalísticos lançaram-se em uma corrida pela Otimização dos Mecanismos de Busca (Search Engine Optimization - SEO) do Google⁸, estruturando departamentos de audiência em suas operações⁹ e – não raro – recorrendo a formações oferecidas pelo próprio Google para tal.¹⁰
29. A Nota Técnica nº 24/2023/DEE/CADE elaborada pelo Departamento de Estudos Econômicos (DEE/CADE) no âmbito deste procedimento reforça este quadro. Entre outras informações, a nota aponta que a busca do Google produz direcionamento

⁶ Dados de INTERNETLAB; ReCoS. Vetores e implicações da desordem informacional na América Latina – versão completa. São Paulo: InternetLab / ReCoS, 2025. Disponível em: <https://internetlab.org.br/wp-content/uploads/2025/10/Vetores-e-implicacoes-da-Desordem-informacional-na-America-Latina-versao-completa-07.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2025.

Nota técnica: Esta pesquisa incide sobre usuários de internet no Brasil e na América Latina. Dados da TIC Domicílios 2024, no entanto, revelam que apenas cerca de 22 % dos brasileiros dispõem de “conectividade significativa”, ou seja, dispositivo adequado, velocidade, dados e habilidades digitais suficientes para acesso pleno a rede, o que pode limitar a representatividade de estudos voltados a usuários ativos. Ainda assim, este é o levantamento mais atualizado e de maior abrangência sobre o tema nos países tratados.

⁷ NEWTON, Nic; ROSSI, Amy; ROBERTSON, Craig T.; NIELSEN, Rasmus Kleis; FLETCHER, Richard. Digital News Report 2025. Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, 2025. Disponível em: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2025>. Acesso em: 27 out. 2025.

⁸ SEO consiste no conjunto de práticas para ampliar a visibilidade e o posicionamento de um site nas páginas de resultados do Google, a fim de aumentar o seu tráfego orgânico.

⁹ 70% das empresas brasileiras já contam com um setor de SEO, demonstrando a forte demanda por profissionais especializados para otimizar a presença digital e melhorar o posicionamento em ferramentas de busca. (“Cadê minha vaga”: saiba como se qualificar para trabalhar com SEO. G1, São Paulo, 3 mai. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/concursos-e-emprego/noticia/2022/05/03/cade-minha-vaga-saiba-como-se-qualificar-para-trabalhar-com-seo.ghtm>. Acesso em: 27 out. 2025.)

¹⁰ Um dos exemplos mais conhecidos de programas da empresa voltados para esse fim é o Google News Initiative - Local Lab Brasil : <https://newsinitiative.withgoogle.com/pt-br/local-lab-br/#introduction>

relevante de tráfego para uma série de conteúdos jornalísticos. Se de uma forma esta nota reforça o argumento de que a aplicação de *snippets* não produziu uma retenção significativa do tráfego, ela também aponta a possibilidade de que veículos jornalísticos possam depender da busca para adquirir visitantes na Web. Com efeito, evidências sobre o exercício de uma função de intermediação/controle (ou *gatekeeping*) já foram apresentadas neste Inquérito e ensejam preocupações adicionais com as transformações introduzidas agora pela IA generativa.

30. Esse breve histórico ora em tela permite vislumbrar que a inovação trazida pelo *AI Overview* é um episódio relevante na evolução deste mercado, com consequências igualmente relevantes para a sustentabilidade econômica de criadores de conteúdo jornalístico na Web que guardam com motores de busca uma relação complexa, assimétrica e de dependência para aquisição do tráfego.
31. Considerado esse quadro e a configuração dos hábitos persistentes acima descritos, a introdução de *AI Overviews* no motor de busca do Google tem condições de ampliar sua capacidade de controle sobre fluxo de atenção, dados e receitas publicitárias no mercado local, ensejando olhar criterioso sobre práticas anticompetitivas.¹¹
32. O mesmo olhar criterioso sobre recentes desenvolvimentos em motores de busca na Web tem sido adotado por outras jurisdições (elencam-se abaixo discussões na África do Sul, Indonésia e Reino Unido), o que pode auxiliar na reflexão sobre a realidade brasileira. Em que pese as peculiaridades de cada contexto local, compreender como autoridades estrangeiras têm se debruçado sobre a mesma questão enriquece e otimiza as oportunidades para atuação do CADE. Assim, recuperamos a seguir um breve histórico e os principais desdobramentos do debate em cada jurisdição até o momento, bem como documentos relevantes dos três casos paradigmáticos (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 23, iv*).

África do Sul

33. A Comissão de Concorrência da África do Sul abriu, em 2023, o Inquérito sobre o Mercado de Mídia e Plataformas Digitais (*Media and Digital Platforms Market Inquiry*), para avaliar se plataformas digitais que distribuem conteúdo jornalístico (incluindo buscadores, mas também redes sociais, agregadores, *ad-tech*) têm características que distorcem a concorrência e prejudicam a sustentabilidade da mídia local. O foco foi a relação entre plataformas e veículos de notícia. Outros aspectos - como taxas de comissão cobradas por lojas de aplicativos ou termos e condições dos aplicativos dos próprios veículos de notícia - foram objeto de outro inquérito (*Online Intermediation Platforms Market Inquiry*).
34. O relatório provisório, publicado em fevereiro de 2025, concluiu que o algoritmo do Google prioriza veículos internacionais em detrimento de mídias locais e comunitárias, contribuindo para a erosão do jornalismo sul-africano.¹² Também criticou a falta de

¹¹ Não obstante, as preocupações aqui levantadas não se restringem ao produto do Google, estendendo-se a todo o mercado de ferramentas de busca que passam a incorporar IA generativa diante de conteúdo jornalístico.

¹² COMPETITION COMMISSION OF SOUTH AFRICA. Provisional Report: Media and Digital Platforms Market Inquiry (MDPMI). Pretória: Competition Commission, 2025. Disponível em:

transparência e a transferência de valor: ao mesmo tempo em que o Google envia tráfego aos sites, captura parte desproporcional da receita publicitária. A Comissão observou que as novas funcionalidades de IA Generativa, como resumos de busca, podem agravar esse desequilíbrio.

35. Diante desse diagnóstico, a Comissão sul-africana recomendou que o Google faça ajustes no algoritmo para aumentar a visibilidade de veículos sul-africanos e mitigar o viés pró-mídias estrangeiras. Para fins de transparência e letramento, recomendou que o Google compartilhe dados anonimizados e forneça assistência de SEO aos veículos. Ainda, recomendou que o Google contribua com um fundo de compensação entre 300 e 500 milhões de *rands* por ano (aproximadamente 30 milhões de dólares no câmbio atual), durante 3 a 5 anos, para compensar perdas de receita.
36. Quanto à IA generativa, a Comissão sul-africana recomendou permitir que veículos negociem acordos coletivos para remuneração justa, garantir a opção de sair dos resumos de IA sem serem removidos do índice de busca, e assegurar que chatbots não privilegiem parceiros globais nem diminuam o tráfego de referência.
37. Em resposta, o Google contestou as conclusões preliminares, afirmando que o valor de tráfego gerado pelas suas ferramentas para os editores em 2023 teria atingido quase 20 vezes o valor da receita publicitária do Google decorrente de consultas dos usuários às notícias. Ainda, a empresa argumentou investir em produtos e treinamentos para apoiar o ecossistema de notícias e estar em diálogo com a Comissão.
38. O inquérito sul-africano contou com os depoimentos dos professores Anya Schiffrin e Haaris Mateen da Universidade de Columbia, disponíveis na íntegra no **Anexo 1** do presente documento. Tais oitivas apontam que os mecanismos de busca e agora as ferramentas de IA generativa reduzem o tráfego de referência, capturam valor publicitário e exploram conteúdo jornalístico sem contrapartida proporcional, criando dependência e sub-remuneração estrutural dos editores.
39. Atualmente, aguarda-se a publicação do relatório final dos achados e recomendações da Comissão sul-africana - o prazo foi estendido para 28 de novembro de 2025 pelo governo, tendo em vista a necessidade de diálogo com as partes interessadas e de adequação a novos marcos regulatórios. Até lá, as recomendações permanecem provisórias e sujeitas a contribuições de editores, plataformas e sociedade civil.
40. O caso sul-africano reforça a importância de se adotar postura proativa diante dos impactos da IA generativa sobre a concorrência no setor jornalístico. Como reconheceu a autoridade concorrencial em questão, os efeitos de redistribuição de valor e de assimetria informacional são inegáveis e tendem a se acentuar com a consolidação de produtos como o *AI Overview*, quanto mais para veículos locais.

Indonésia

[CC_MDPMI-Provisional-Report_Non-Confidential-Final.pdf](#). Acesso em: 27 out. 2025. Toda a documentação do inquérito está disponível em: [Media and Digital Platforms Market Inquiry – The Competition Commission](#).

41. Na Indonésia, preocupações semelhantes têm sido abordadas do ponto de vista regulatório, evidenciando a presença de elementos semelhantes à realidade brasileira - especialmente após a introdução dos *AI Overviews*.
42. Diante da demanda de veículos jornalísticos por maior proteção face aos desafios associados às plataformas digitais, no início de 2024 foi aprovado o Regulamento Presidencial nº 32/2024 (ou “Regulamento sobre as responsabilidades das plataformas digitais para apoiar o jornalismo de qualidade”) que obriga plataformas digitais que operam na Indonésia a firmar acordos cooperativos com empresas jornalísticas certificadas pelo Conselho de Imprensa por meio de licenças pagas, divisão de receitas, compartilhamento de dados de usuários de notícias ou outras formas de cooperação. O regulamento requer que as plataformas priorizem a circulação e comercialização de conteúdo local. No entanto, não são definidas penas específicas para o descumprimento das normas.
43. Outras obrigações relevantes previstas pelo Regulamento e pelas orientações técnicas publicadas na sequência determinam que as plataformas digitais priorizem notícias produzidas por veículos certificados, ofereçam programas de treinamento para qualificar o jornalismo, que os algoritmos estejam em consonância com valores democráticos, diversidade e qualidade; e aceitem a criação de um comitê pelo Conselho de Imprensa para monitorar o cumprimento. Foi prevista uma fase de transição de seis meses para a entrada em vigor das normas.
44. Em agosto de 2024, nesse contexto de entrada em vigor das novas normas, a ferramenta de *AI Overview* foi introduzida na Indonésia. Após um ano, a KG Media - um dos principais grupos de mídia do país - relatou que o tráfego de suas páginas de notícias caiu 37 %, em que pesem as proteções adicionais previstas pela lei¹³. O CEO Andy Budiman declarou que a IA está acelerando a desintermediação entre editores e público¹⁴, evocando a questão de como os veículos podem se manter relevantes.
45. Em meio às novas normas, o Google demonstrou publicamente insatisfação, alegando que poderia ter o efeito indesejado de restringir o acesso a fontes diversas de notícias. Em março de 2025, o jornal Jakarta Post noticiou que, após a publicação das diretrizes técnicas da lei, veículos indonésios começaram a negociar parcerias com Google, Meta e TikTok.
46. A experiência Indonésia evidencia que a simples existência de obrigações regulatórias e de incentivos para a cooperação entre plataformas e veículos não basta para conter os desequilíbrios produzidos pela introdução de ferramentas de IA generativa na busca. Mesmo sob um marco legal, as perdas de tráfego e receita persistem, mostrando que intervenções a partir da defesa da concorrência podem ser justificadas em conjunto com outras políticas públicas. Esse precedente reforça a urgência de avaliar o impacto do *AI*

¹³ HENRIKSSON, Teemu. *Indonesia’s KG Media outlines four-step plan to withstand AI disruption*. World Association of News Publishers (WAN-IFRA), 23 set. 2025. Disponível em: <https://wan-ifra.org/2025/09/indonesias-kg-media-outlines-four-step-plan-to-withstand-ai-disruption/#:~:text=KG%20Media's%20traffic%20to%20news.been%20even%20steeper%20%E2%80%93%2061%20percent>. Acesso em: 6 nov. 2025.

¹⁴ Ibid.

Overview e de garantir mecanismos efetivos de transparência e remuneração que assegurem condições justas de competição.

Reino Unido

47. Em junho de 2025, a autoridade concorrencial britânica (*Competition and Markets Authority* - CMA) publicou sua decisão provisória para designar o Google como detentor de Posição de Mercado Estratégica (*Strategic Market Status* - SMS) nos serviços de busca e publicidade em busca¹⁵. Essa designação, prevista na nova lei de mercados digitais britânica (*Digital Markets, Competition and Consumers Act*), dá à CMA poderes para impor deveres específicos de conduta.
48. Entre as intervenções possíveis estão os deveres de ranqueamento mais justo, maior facilidade para usuários acessarem buscadores alternativos e mais controle para editores sobre o uso de seus conteúdos em respostas geradas por IA. Vale notar que a CMA determinou que as ferramentas de *AI Overview* e *AI Mode*¹⁶ fazem parte do escopo de busca em que o Google detém domínio e poderão estar sujeitos a exigências específicas.
49. Em face da incorporação de IA generativa às ferramentas de busca, em agosto de 2025 as organizações britânicas *Foxglove*¹⁷, *Independent Publishers Alliance* (Coletivo de Editores Independentes)¹⁸ e *Movement for an Open Web* (Movimento por uma Rede Livre)¹⁹ protocolaram queixa conjunta perante a Comissão Europeia e a CMA contra o *AI Overview* do Google, alegando que a funcionalidade ameaça as notícias independentes. A íntegra da queixa está disponível no **Anexo 3** da presente contribuição.
50. [acesso restrito]
51. Na sequência, também em agosto de 2025, a Associação de Editores Profissionais britânica (*Professional Publishers Association* - PPA) submeteu à CMA um relatório sobre os efeitos prejudiciais dos produtos de IA do Google sobre editores, cuja íntegra está disponível no **Anexo 4** da presente contribuição. O documento apresenta evidências e recomendações baseadas nos relatos de seus associados, destacando que o aumento de *AI Overviews* e do recurso *AI Mode* levou a um fenômeno descrito como “*crocodile*”

¹⁵ COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). Proposed decision: strategic market status investigation into Google's general search services. Londres: CMA, 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68598b13eaa6f6419fade67b/Proposed_decision.pdf. Acesso em: 27. out. 2025 Toda a documentação referente ao caso está disponível em: [SMS investigation into Google's general search and search advertising services - GOV.UK](https://www.gov.uk/government/collections/sms-investigation-into-google-s-general-search-and-search-advertising-services)

¹⁶ O *AI Mode* consiste em um estágio posterior de uso da Inteligência Artificial para resultado de pesquisa, buscando oferecer uma resposta de busca que permite que a ferramenta continue a conversa com as perguntas complementares do usuário. A ferramenta emprega raciocínio multimodal para atender a solicitações complexas.

¹⁷ Organização da sociedade civil, de atuação independente, voltada à justiça tecnológica. Disponível em: <https://www.foxglove.org.uk/>. Acesso em: 06 nov. 2025.

¹⁸ Em tradução livre. Disponível em: <https://www.the-alliance.co.uk/>. Acesso em: 06 nov. 2025.

¹⁹ Em tradução livre. Disponível em: <https://www.the-alliance.co.uk/>. Acesso em: 06 nov. 2025.

(crescimento de impressões associado à queda na taxa de cliques) e que alguns editores teriam relatado quase 50% de queda no tráfego²⁰.

52. Por meio de estudos de caso, o relatório da PPA reporta queda significativa de tráfego em conteúdos que se mantiveram bem ranqueados nos resultados de busca, pelo fato de a IA produzir resumos aparentemente completos, dispensando a necessidade de acesso à fonte original. A perda de tráfego, por conseguinte, afeta não somente a venda de publicidade, como também a própria demanda por assinatura dos veículos por parte dos usuários. Tal queda de tráfego foi observada em editores de diferentes temáticas, incluindo estilo de vida, indústria automotiva e em revistas de *e-commerce*.
53. Diante disso, a PPA requer uma série de medidas, como uma maior transparência no *scraping* (distinguindo a coleta de dados para indexação da coleta para criação de resumos de IA), relatórios que indiquem quando e onde o conteúdo dos editores aparece em *AI Overviews*, maior visibilidade sobre as fontes de aquisição de tráfego no Google Analytics, e atribuição clara e links funcionais sempre que o conteúdo for usado em resumos feitos por IA. A argumentação apresentada é de que tais medidas são relevantes como forma de restituir aos editores o controle sobre seus conteúdos e mensurar o impacto dos resumos de IA.
54. Finalmente, em 10 de outubro de 2025, a CMA publicou seu relatório final sobre o caso, designando formalmente a Google como detentora de Posição de Mercado Estratégica (SMS)²¹. A argumentação do órgão regulatório britânico buscou ressaltar que a companhia se enquadra nos dois critérios postos para configurar um ente econômico como SMS, quais sejam: a) detém poder de mercado substancial e consolidado (*"entrenched"*); b) uma posição estratégica para os serviços gerais de busca.
55. No que concerne ao objeto deste Inquérito Administrativo, cabe dizer que o relatório não reconheceu o Google News, enquanto plataforma de apresentação de *"snippets"* de notícias, como atividade relacionada e ligada à Posição de Mercado Estratégica, por seu escopo limitado ao campo das notícias. A CMA, todavia, nutre preocupação sobre o impacto da plataforma sobre a mídia independente²², ressaltando que tal conclusão não exclui o poder da CMA de intervir no Google News em determinadas circunstâncias, como nos casos em que o Google venha a utilizar sua posição dominante em serviços de

²⁰ ASSOCIAÇÃO DE EDITORES PROFISSIONAIS (PPA). *How Google AI offerings are harming publishers – PPA submits recommendations to the Competition and Markets Authority*. Londres: PPA, 14 ago. 2025. Disponível em:

<https://ppa.co.uk/how-google-ai-offerings-are-harming-publishers-ppa-submits-recommendations-to-the-competition-and-markets-authority>. Acesso em: 6 nov. 2025.

²¹COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). Final decision: strategic market status investigation into Google's general search services. Londres: CMA, 2025. Disponível em: [Final decision - strategic market status investigation into Google's general search services](#). Acesso em: 27. out. 2025

²² A decisão da CMA não fornece uma definição jurídica ou operacional do termo *independent media* (mídia independente). O conceito aparece apenas de forma descritiva, conforme o trecho: "we recognise and take seriously the concerns expressed by publishers about the impact of Google's general search on the future of independent media, and the importance of such media to society" (COMPETITION AND MARKETS AUTHORITY (CMA). Proposed decision: strategic market status investigation into Google's general search services. Londres: CMA, 2025. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/68598b13eaa6f6419fade67b/Proposed_decision.pdf. Acesso em: 27. out. 2025).

busca geral para conferir tratamento preferencial ao Google News, condicionar o acesso a seus serviços de busca ao uso da referida plataforma, ou adotar outras práticas de auto-preferência (*self-preferencing*) capazes de distorcer a concorrência e afetar a pluralidade de fontes informativas.

56. Mais importante, entretanto, é o fato de o órgão ter classificado os mecanismos de *AI Overview* e *AI Mode* como elementos inerentes à Posição de Mercado Estratégica do Google, reconhecendo-os expressamente como elementos que podem aprofundar o poder substancial de mercado do Google. A CMA pode, portanto, considerar a imposição de intervenções direcionadas para promover a concorrência em torno dessas funcionalidades em evolução.
57. Por fim, o relatório do CMA explica que a designação do Google como detentor de Posição de Mercado Estratégica permitirá à autoridade considerar intervenções proporcionais e direcionadas para assegurar que os serviços de busca geral permaneçam abertos à concorrência efetiva.
58. O caso britânico é especialmente ilustrativo quanto ao reconhecimento, por autoridade antitruste, de que funcionalidades como o *AI Overview* e o *AI Mode* podem integrar a posição de mercado estratégica de uma plataforma, produzindo efeitos potencialmente relevantes à esfera concorrencial. Essa leitura oferece parâmetros importantes para se identificar a integração da IA generativa à ferramenta de busca como fator que amplia o poder de mercado de plataformas digitais e que, portanto, exige remédios específicos, como transparência, opt-out e compensação.
59. Casos acompanhados por autoridades e entidades internacionais já indicam que a introdução de ferramentas de IA generativa em buscadores pode ter efeitos significativos. Vale destacar pesquisa de 2025 realizada pela *Authoritas*²³ sob encomenda da *Foxglove*, cuja íntegra é apresentada no **Anexo 5** do presente documento. Esta pesquisa revelou que um site anteriormente ranqueado como primeiro em um resultado de pesquisa pode perder cerca de 79% do seu tráfego para aquela consulta se os resultados forem exibidos abaixo de um resumo de IA²⁴. Ainda no cenário do Reino Unido, a diretora de SEO do portal MailOnline afirmou ao jornal *The Guardian* que, em maio de 2025 – mês subsequente à implantação do *AI Overview* na região –, o portal enfrentou uma queda de 56,1% na taxa de cliques na versão desktop de seu site e de 48,2% na versão mobile²⁵).

²³ Empresa de análise de dados focada em SEO e plataforma de busca com IA integrada. Disponível em: <https://www.authoritas.com/>. Acesso em: 06 nov. 2025.

²⁴ Reconhecendo as limitações da projeção derivadas do monopólio do Google de todos os dados necessários para calcular o real impacto de suas novas funcionalidades de busca generativa (*“generative SERP features”*), tais quais o volume de pesquisa por palavra-chave, taxas exatas de zero-clique e dados de CTR, a *Authoritas* assim descreve o cálculo: “antes dos *AI Overviews*, a taxa de cliques (CTR) na posição 1 era de 21,4%, de modo que um site receberia $1.000 \times 21,4\% = 214$ cliques. Após o surgimento dos *AI Overviews*, a visibilidade diminui e o novo CTR estimado passa a ser de 11,22%. Com base em pesquisas sobre buscas sem clique (*Zero-click*), apenas 40,3% das pesquisas resultam em um clique, já que 59,7% das buscas em desktop não geram cliques. Assim, o número total de cliques potenciais deve ser calculado com base em 403 das 1.000 pesquisas, o que resulta em $403 \times 11,22\% = 45,2$ cliques. A perda real de cliques é de 169 ($214 - 45$), o que representa uma redução de 78,9% no tráfego.” (**Anexo 7** do presente documento, pág. 8, tradução livre).

²⁵ Os destaques dos resultados foram publicados pelo jornal *The Guardian*. SAVAGE, Michael. *AI summaries causing ‘devastating’ drop in online news audiences, study finds*. *The Guardian*, Londres,

60. [acesso restrito] (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, perguntas nº 1, 5 e 8*).
61. Tais dados reforçam que os impactos sobre a distribuição de audiência e receita publicitária não são hipotéticos, mas já observados em outros mercados, justificando o exame atento de seus efeitos concorrenciais no contexto brasileiro.

II. RISCOS RELEVANTES A SEREM CONSIDERADOS

62. Desta maneira, a incorporação de sistemas de inteligência artificial generativa às ferramentas de busca na Web inflexiona o modo como a informação circula na internet. Se antes os motores de busca se apresentavam como um serviço de intermediação destinado a direcionar o usuário para as fontes originais de conteúdo, essa transformação pode fazer com que eles passem a operar, em alguma medida, como um ponto final de consumo informacional. Ao sintetizar respostas diretamente na página de resultados, essas novas interfaces reduzem a necessidade de acesso às páginas de origem e, com isso, alteram o equilíbrio econômico e funcional entre plataformas e veículos jornalísticos (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, Perguntas nº 1 e 5*).
63. Ainda que o propósito declarado dessas funcionalidades seja facilitar o acesso à informação, o resultado prático tende a aproximar os motores de busca (agora cada vez mais “motores de resposta”) a concorrer com os próprios produtores de conteúdo, ao reter a atenção (e a monetização associadas a ela e ao tráfego) que antes se destinava às publicações. Na prática, o *AI Overview* pode produzir conteúdo sintético eventualmente suficiente para suprir a necessidade do usuário que realiza uma busca na Web, a partir de tecnologia inovadora e do uso de partes das informações produzidas por terceiros.
64. A reorganização do fluxo informacional impacta também o público consumidor, que passa a ter contato com versões resumidas e descontextualizadas de matérias jornalísticas, produzidas por sistemas automatizados e sem garantia de atualização ou precisão. Diante desse cenário, a presente contribuição examina os riscos de dano associados ao novo estágio da busca com uso de IA generativa.

Perda de tráfego dos veículos jornalísticos

65. Um risco significativo já mencionado nesta contribuição é a perda de tráfego de veículos jornalístico (vez que o acesso ao resumo, por já conter a informação buscada, acaba por substituir o acesso ao material jornalístico), e, conseqüentemente, de receita (já que o menor acesso dificulta a conquista de novos assinantes e torna as negociações de publicidade menos atrativas).
66. Como explicado acima, o *AI Overview* tem o potencial de transformar o hábito de usar motores de busca como intermediários para utilizá-los como linha de chegada. É necessário investigar se a integração desta funcionalidade não incentiva as chamadas “zero-click searches” - buscas em que as respostas aparecem diretamente na página do

Google, eliminando a necessidade de o usuário clicar em links externos; neste caso, o dos veículos jornalísticos (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 8*).

67. Evidências internacionais já apontam efeitos significativos sobre o tráfego de portais jornalísticos após a introdução de ferramentas semelhantes (vide casos do Reino Unido e da Indonésia, descritos no Enquadramento da Discussão e em seus respectivos anexos ora juntados).
68. É fundamental que dados sobre o contexto o brasileiro sejam produzidos e publicizados. Sublinha-se que os pesquisadores que subscrevem esta contribuição tentaram produzir um estudo com *publishers* nacionais para embasar esta manifestação, porém não obteve voluntariamente os dados necessários para tanto.
69. Nesse cenário de menos acessos, e, portanto, de menos visibilidade, os veículos perdem capilaridade para angariar novos assinantes e tornam-se menos atrativos para os anunciantes, suas principais fontes de receita. Entretanto, as informações apuradas por seus colaboradores podem continuar a ser acessadas a partir dos ditos resumos sintéticos.
70. A arquitetura digital dessa funcionalidade contribui para que este risco se concretize. Ao se localizar topograficamente antes da lista de resultados é possível que seja gerado um efeito de “*cream skimming*” (a analogia de se aproveitar da cobertura cremosa do bolo) em que o resumo captura as informações mais valiosas da página original, deixando aos veículos apenas os resíduos (que equivaleria à parte seca do bolo), assim reduzindo o tráfego dos veículos ao tornar o acesso e a assinatura menos atrativos.
71. A perda de tráfego e receita ocorre em um contexto de fragilidade estrutural do jornalismo enquanto atividade econômica. Trata-se de um setor historicamente sustentado pelo equilíbrio entre múltiplos mercados cujo desarranjo progressivo tem comprometido os pilares de sustentabilidade das empresas jornalísticas. A digitalização e a concentração do poder de intermediação em poucas plataformas agravaram esse desequilíbrio, transferindo parcela crescente do valor econômico gerado pela produção de informação para intermediários.²⁶ (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 15*).
72. Esse processo tem levado a uma redistribuição assimétrica de valor entre empresas de tecnologia e produtores de conteúdo. Experiências observadas em diferentes jurisdições indicam que os veículos jornalísticos vêm sendo remunerados de forma desproporcional à sua contribuição para a atração e retenção de usuários nas plataformas e ferramentas digitais. É o que mostra, por exemplo, o já referido depoimento prestado pelos professores Anya Schiffrin e Haaris Mateen no âmbito do Inquérito sobre o Mercado de Mídia e Plataformas Digitais sul-africano (Anexo 1).

Dúvidas sobre a desindexação de resultados de busca após *opt-out* de ferramentas de IA

²⁶ CHARRON, Jean; DE BONVILLE, Jean. Natureza e Transformação do Jornalismo. Organizadores da edição brasileira: Zélia Leal Adghimi, Fábio Henrique Pereira; colaboração de Dione Oliveira Moura. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

73. Contribui para a gravidade do cenário a falta de clareza sobre as opções que restam aos produtores de conteúdo Web, em especial aos que cogitam a utilização de mecanismos de opt-out. Há uma preocupação recorrente entre esses agentes de que, ao manifestarem a intenção de não permitir o uso de seus conteúdos para alimentar resumos gerados por IA, essa escolha possa resultar em prejuízos à sua posição nos resultados de busca, como redução de visibilidade ou impactos na distribuição de seus conteúdos.
74. Ainda que não se possa afirmar que exista, hoje, uma relação direta e comprovada entre o exercício do opt-out e eventuais efeitos adversos na indexação, a ausência de garantias e de transparência suficiente já configura um problema relevante. Na prática, os produtores de conteúdo se veem diante de um dilema: aceitar a utilização de seu conteúdo pelos sistemas de IA ou enfrentar o risco de comprometer sua própria audiência ao tentar proteger seus direitos.
75. É fundamental esclarecer o funcionamento desta nova funcionalidade e endereçar este receio de retaliação, deixando claro a relação (ou ausência de conexão) que há entre não permitir que uma página seja resumida em um *AI Overview* e a colocação da mesma página na lista de resultados de uma busca.

Aumento de poder sobre o mercado de publicidade digital

76. Outro risco relevante é de recrudescer a posição do Google no mercado de venda de publicidade digital. Ao reter o usuário na própria página de resultados por meio de respostas sintéticas, a plataforma captura ainda mais cliques e prolonga o tempo de permanência em seu serviço, o que pode propiciar o aumento na coleta de dados pessoais relevantes para direcionamento de publicidade, de um lado, e seu poder de poder de atração sobre anunciantes interessados em capturar esse tempo de navegação no próprio ambiente oferecido pelo motor de busca, do outro.
77. Assim, a implementação dos *AI Overviews* pode criar um ciclo de retroalimentação em que o aumento da receita publicitária reforça o domínio da ferramenta de busca e amplia ainda mais suas vantagens competitivas, assim ocupando uma posição negocial crescentemente assimétrica em relação aos editores, que se veem dependentes dessa fonte de tráfego em um efeito de aprisionamento (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 4*).

Exploração indevida de propriedade intelectual

78. Tal cenário de integração de ferramentas de IA generativa em motores de busca evoca também preocupações do ponto de vista da exploração da propriedade intelectual de produtores de conteúdo na Web, o que é especialmente significativo na medida que esta questão pode incidir em infrações da ordem econômica avaliadas por este Conselho.
79. A questão em tela é que conteúdo jornalístico original e protegido por direito de autor pode estar sendo utilizado tanto no treinamento de grandes modelos de linguagem (que, por sua vez, são a fundação para a operação de funcionalidades de IA generativa) como no processamento e geração de resumos a partir de *scrapping* de conteúdo Web.

80. Para este procedimento importa particularmente a possível exploração de obras protegidas por direito autoral que são encontradas em processo de *scrapping* e processadas para a produção de resumos sintéticos apresentados no *AI Overview*. Nestes casos, há que se considerar se a produção de resumos sintéticos produzidos por IA podem configurar, em alguns casos, “utilização” de obra protegida conforme o artigo 29 da Lei de Direitos Autorais - LDA (Lei nº 9.610 de 1998).
81. Casos semelhantes evocam paralelos relevantes que merecem análise. Em 2023, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) julgou o caso relativo a possível violação de direitos autorais na elaboração de “*clippings*” de notícias, decidindo que tal atividade incidiu em violação da lei caso não fosse autorizada pelos titulares de direitos.²⁷
82. O acórdão da decisão é ilustrativo ao afastar argumentos que poderiam ser levantados para afastar a hipótese de exploração abusiva de material jornalístico. Em primeiro, afastou a limitação ao direito do autor prevista no artigo 46, I, “a”, da LDA (pois “o serviço de *clipping* comercializado não constitui ‘reprodução na imprensa diária ou periódica’, mas sim, conforme descrição constante em seu próprio sítio na internet, monitoramento de mídia realizado de acordo com as especificações do cliente, o que resulta”).
83. Ainda, o STJ atestou pela falha no chamado “teste de três passos” descrito pela Convenção de Berna²⁸ para permitir a reprodução não-autorizada de obras de terceiros. A falha ocorreria por conta da atividade conflitar com a exploração comercial da obra, ensejar prejuízos injustificados e, finalmente, “pois as matérias jornalísticas são utilizadas como insumo do produto comercializado de *clipping*, e não como meras citações”.
84. Ora, se a Corte que uniformiza a aplicação da legislação federal considera que *clippings* podem representar violação ao direito autoral, é razoável investigar se resumos gerados por IA que têm a mesma intenção destes *clippings* (ou seja, adiantar informações apuradas na atividade jornalística de acordo como o interesse de determinadas audiências) também podem tráfegar no mesmo enquadramento. Seria o caso, portanto, de verificar se as matérias jornalísticas também podem ser consideradas “insumos do produto comercializado”, e não “meras citações”.

Danos ao acesso à informação de usuários de internet

85. Esse quadro de riscos também impacta negativamente os usuários, não apenas restringindo sua capacidade de se informar bem e sua liberdade de escolha, como também enfraquecendo as bases do debate público (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 22*). Mesmo que estas considerações sejam tangenciais à configuração de infração da ordem econômica, faz sentido considerá-las no contexto dos possíveis impactos sociais que este procedimento pode ensejar, especialmente no âmbito de danos aos consumidores.
86. Isto porque a implementação de ferramentas de IA generativa em motores de busca faz com que usuários recebam respostas que reproduzem conteúdos alheios e têm menos facilidade de acesso a fontes diretas (pois os resumos de IA aparecem com destaque

²⁷ Conforme REsp 2.008.122-SP, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, por maioria, julgado em 22/8/2023, DJe 28/8/2023.

²⁸ A Convenção foi promulgada no Brasil a partir do Decreto nº 75.699 de 1975.

visual), enquanto os links para os sites originais ficam em segundo plano. Essa "falsa conveniência" pode trazer prejuízos ao consumidor à medida que ele recebe uma informação mais superficial, menos diversificada e sem o devido crédito ou contexto original (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 7*).

87. O impacto da IA generativa no consumo de informação transcende a dimensão meramente tecnológica, comercial ou concorrencial da disputa entre veículos de comunicação e plataformas digitais. Trata-se de um fenômeno que incide simultaneamente sobre a ordem econômica, o direito à informação e o direito do consumidor, afetando a pluralidade de vozes e, em última instância, o próprio funcionamento da esfera pública democrática.
88. Sob a ótica do consumidor, há um possível prejuízo à liberdade de escolha e à transparência informacional. Em vez de acessar uma multiplicidade de vozes e interpretações, o usuário recebe uma resposta única, sintetizada e que pode estar descontextualizada.
89. Com a operação dos *AI Overviews*, o motor de busca passa a estar configurado para apresentar ao consumidor uma informação aparentemente neutra e abrangente, quando, na realidade, oferece uma espécie de edição produzida a partir de insumos de material jornalístico que pode ter sido elaborada a partir de critérios comerciais e técnicos não divulgados.
90. Em vez de intermediação e apresentação de uma lista de resultados, a produção de uma resposta única e sem que seus parâmetros de geração estejam claros coloca em questão o nível de transparência oferecido ao consumidor, podendo limitar sua autonomia.
91. Desta maneira, os riscos para veículos jornalísticos e seus consumidores podem ser sintetizados da seguinte forma (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 22*):
 - 91.1. *Perda de tráfego dos veículos jornalísticos*: os resumos substitutivos elevam buscas de zero clique, reduzem o redirecionamento para as fontes originais e enfraquecem assinaturas e vendas de anúncios, afetando diretamente a sustentabilidade das redações jornalísticas (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, perguntas nº 4 e 8*).
 - 91.2. *Possível desindexação de resultados de busca após opt-out de ferramentas de IA*: a percepção entre veículos jornalísticos de que a escolha entre (i) ser indexado em resultados de busca e permitir o uso de seu conteúdo para alimentar IA generativa, ou (ii) deixar de ser indexado para não alimentar IA para impedir o uso se revela um falso dilema, criando o efeito de aprisionamento dos jornais à própria ferramenta que ameaça sua sustentabilidade, isto é, o uso de IA generativa. Tal insegurança regulatória cria um efeito de aprisionamento, pois os produtores de conteúdo podem se sentir compelidos a aceitar condições potencialmente prejudiciais à sua sustentabilidade a fim de evitar riscos que não estão claramente afastados. (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, perguntas nº 4 e 7*).

- 91.3. *Aumento de poder sobre o mercado de publicidade digital*: a retenção do usuário na própria página da ferramenta de busca com respostas sintéticas atrai mais cliques e receita para seu ecossistema, consequentemente ganhando mais força no mercado de publicidade digital em um ciclo de aumento de receita e de publicidade que tende a se retroalimentar (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 4*).
- 91.4. *Exploração indevida de propriedade intelectual*: a captura de atenção e monetização decorrente da integração de IA às ferramentas de busca se apropria indevidamente de valor informacional e financeiro produzido pelos veículos jornalísticos, enfraquecendo e desincentivando o jornalismo profissional.
- 91.5. *Danos ao acesso à informação de usuários de internet*: respostas resumidas, descontextualizadas e por vezes desatualizadas dadas pelo sistema de IA generativa têm o potencial de reduzir a diversidade de fontes e limitar a autonomia de escolha do consumidor de notícias.

III. MEDIDAS DE MITIGAÇÃO A SEREM CONSIDERADAS

92. Esta seção propõe um conjunto de recomendações para mitigação dos riscos apontados e proteção à sustentabilidade do jornalismo profissional, caso o Conselho compartilhe o entendimento de que tais riscos apresentam subjacente infração à ordem econômica. Tais medidas podem ser consideradas na hipótese futura de aplicação de atos diversos para eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica, previstos no inciso VII do artigo 38 da Lei nº 12.529 de 2011.
93. As recomendações a seguir se dividem nas seguintes frentes: (i) revisão de termos indispensáveis para a continuidade da incorporação de resumo por IA às ferramentas de busca, (ii) mecanismos de *opt-out*, (iii) controle, rigor e transparência sobre publicidade e conteúdo nos resumos de IA, (iv) medição de impacto no tráfego, e (v) possíveis mecanismos de remuneração ou compensação.

Salvaguardas para a aplicação de IA generativa sobre conteúdo jornalístico

94. Recomenda-se que as autoridades considerem com atenção quais categorias de temas demandam maior cautela na aplicação de IA generativa em resultados de busca de teor jornalístico.
95. É relevante considerar a adoção de cautelas adicionais em períodos eleitorais e outros momentos que acentuem sensibilidades do debate público - e o reconhecimento de que certos temas exigem padrões reforçados de acurácia, transparência e verificação dialoga com parâmetros já adotados pelo Google em sua política de fragmentos em destaque (*Featured Snippets*).²⁹ Mais especificamente, o Google já prevê nos *snippets* restrições adicionais à exibição de respostas automatizadas quando o conteúdo envolve temas cívicos, históricos ou científicos de alta relevância pública.

²⁹ GOOGLE. *How Google's featured snippets work*. Google Search Help, 2025. Disponível em: <https://support.google.com/websearch/answer/9351707?hl=en>. Acesso em: 27 out. 2025.

96. Tais medidas contribuem para que a aplicação da IA generativa observe parâmetros mínimos de integridade informacional e prevenção de danos sistêmicos à esfera pública, mas também respeitam a especificidade de determinados tipos de atividade jornalística e de produção de conteúdo.
97. Assim, ainda que os sistemas de IA generativa afetem toda a cadeia de produção de conteúdo online, o jornalismo de interesse público³⁰ requer cuidados especiais diante de sua função democrática essencial e de sua dependência estrutural de receitas para sustentar atividades de investigação e apuração profissional de informações. Diferentemente de outros produtores de conteúdo, as organizações jornalísticas operam sob compromissos éticos e responsabilidades públicas que visam garantir o direito da sociedade à informação precisa e plural. Por isso, recomenda-se que o uso de IA generativa em resultados de busca respeite parâmetros diferenciados para conteúdos jornalísticos, de modo a preservar sua função social.

Mecanismos de opt-out (Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 7)

98. Outra medida que deve ser considerada é a separação da possibilidade de escolha para *scraping* para indexação de resultados de busca e para o treinamento dos modelos de IA generativa, a fim de que os editores possam conferir sua anuência com maior granularidade.
99. Assim, isto garantirá a possibilidade de optar por ser indexado sem necessariamente optar por alimentar modelos generativos e resumos dos resultados de busca. Trata-se de uma separação fundamental para restaurar a autonomia dos editores de páginas Web e eliminar o vínculo obrigatório entre a presença em resultados orgânicos e o uso de seus dados para treinar e alimentar produtos de IA.
100. A medida de mitigação deve, portanto, prever mecanismos técnicos específicos de *opt-out* para ferramentas que integram IA generativa, distintos do controle de indexação convencional, e protocolos de transparência que informem claramente aos editores quando, e de que modo, seus conteúdos estão sendo utilizados em resumos de IA ou no treinamento de modelos generativos. Tais obrigações são consistentes com princípios já incorporados em regimes internacionais de IA, que exigem consentimento informado, granular e reversível.

Controle e transparência sobre publicidade e conteúdo nos resumos de IA

101. Recomenda-se que os buscadores separem e identifiquem de forma clara, visual e semanticamente qualquer conteúdo publicitário presente nos resumos gerados por IA, com sinalização explícita como “patrocinado” ou “ad”.

³⁰ Para fins dessa manifestação, jornalismo de interesse público pode ser entendido como a produção de conteúdo informativo de relevância pública para as comunidades nas quais está inserido. (*Transformação digital e as dinâmicas de sustentabilidade econômica do jornalismo de interesse público: considerações sobre a oferta de conteúdo jornalístico de interesse social baseadas na teoria econômica e em estudos de caso da Argentina, Brasil e Colômbia*, uma colaboração entre InternetLab e LCA Consultoria. O artigo será publicado na próxima edição da revista [Internet & Sociedade](#)).

102. Isso porque, quando anúncios são apresentados de maneira semelhante aos resultados exibidos com base em relevância, especialmente em interfaces nas quais a hierarquia das informações é menos evidente, o usuário pode confundir publicidade com conteúdo que seguem as técnicas jornalísticas e editoriais, acreditando estar recebendo a melhor resposta quando, na verdade, está sendo direcionado por critérios comerciais não explicitados.
103. Por fim, a ausência dessa separação ainda permite que o buscador privilegie seus próprios produtos ou parceiros, reforçando estratégias de auto-preferência e distorcendo a concorrência ao manipular a visibilidade de determinados serviços, produtos ou veículos.

Transparência sobre critérios de ranqueamento

104. E mais, para todo conteúdo jornalístico sujeito ao uso de IA generativa por ferramenta de busca, recomenda-se que se determine que buscadores adotem transparência algorítmica e de ranqueamento (*Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, pergunta nº 16*), divulgando seus critérios gerais de seleção de fontes e abordando vieses que podem existir em favor de determinados produtores de conteúdo jornalístico ou tipos de conteúdo. Busca-se, assim, evitar que editores sejam desproporcionalmente discriminados por decisões algorítmicas opacas e, do outro, efetivar a liberdade de escolha dos usuários-consumidores.
105. Vale reforçar aqui que a produção de resumos de IA é uma atividade que pode também redirecionar fluxos de tráfego, e que transparência é medida que pode salvaguardar condições para que estes editores consigam estar aptos a competir por isso. Os editores podem acabar às cegas se acordos forem realizados entre buscadores e seus competidores, com efeitos relevantes a todos que produzem conteúdo para a Web.
106. Tal divulgação clara dos critérios de ranqueamento e exibição de resultados contribuiria para reduzir barreiras de entrada no ecossistema informacional e, considerando as assimetrias entre grandes grupos de mídia e veículos locais e independentes, promover tratamento isonômico entre fontes jornalísticas.
107. Ainda, recomenda-se que sejam impostas às ferramentas de busca obrigações de sinalização e rotulagem, de modo que respostas geradas por IA sejam claramente rotuladas como tal, com links funcionais e visíveis em relação às fontes utilizadas, bem como indicação clara da data de publicação de links para evitar possível confusão entre informações novas e antigas.

Medição e auditoria de impacto no tráfego

108. Recomenda-se que as plataformas ampliem a transparência sobre os efeitos do uso de IA generativa no tráfego de referência a páginas e portais, especialmente após a incorporação de funcionalidades como o *AI Overview* e o *AI Mode*.
109. Para tanto, seria desejável que o Google disponibilizasse indicadores agregados e históricos sobre taxas de cliques e outras métricas de desempenho, distinguindo o tráfego proveniente de resultados orgânicos, de resumos de IA e de outros serviços do

seu ecossistema. A divulgação desses dados, em formato comparável e atualizado, permitiria dimensionar com mais precisão o impacto (ainda que multifatorial) das novas interfaces de busca sobre o setor jornalístico.

110. A partir dessas informações, os próprios veículos, associações de imprensa e centros de pesquisa poderiam elaborar relatórios de monitoramento setorial, capazes de identificar tendências de redistribuição de tráfego, eventuais distorções de mercado e efeitos sobre a sustentabilidade econômica do jornalismo. A adoção desse padrão de transparência contribuiria para um diagnóstico mais equilibrado entre plataformas e produtores de conteúdo, fortalecendo a capacidade de supervisão das autoridades concorrenciais.

Mecanismos de remuneração ou compensação (Despacho nº 38/2025/GAB2/CADE, anexo ii, perguntas nº 18 e 19)

111. Recomenda-se avaliar nos marcos da legislação concorrencial a criação de medidas para prevenção de abusos que considerem a necessidade de compensação financeira pelo uso de conteúdo jornalístico por conta dos efeitos da integração de IA generativa em motores de busca, consideradas as experiências internacionais elencadas nesta contribuição:
- 111.1. *África do Sul*: proposta da autoridade concorrencial de um fundo setorial financiado por plataformas para sustentabilidade do jornalismo (300–500 milhões de rands/ano);
 - 111.2. *Indonésia*: regulamento que obriga plataformas a assumirem deveres que podem incluir licenciar ou partilhar receitas com veículos locais;
 - 111.3. *Canadá e Austrália*: modelos de barganha coletiva e acordos obrigatórios de negociação transparente.
112. No contexto brasileiro, tais medidas podem assumir múltiplas formas. Exemplos como a partilha de receita publicitária originada das consultas que geram resumos de IA, ou mesmo a constituição de fundo de compensação proporcional ao uso de conteúdos jornalísticos (com critérios de elegibilidade e distribuição priorizando veículos locais e regionais) merecem consideração pelas autoridades que enfoquem a questão, sob diferentes prismas.
113. Reforça-se que a discussão sobre compensação financeira se insere na agenda de proteção da inovação e competitividade em mercados digitais, contribuindo para corrigir assimetrias de poder econômico e garantir condições equitativas entre plataformas de busca e veículos jornalísticos. Ao mesmo tempo, exigirá deste Conselho experimentalismo e criatividade de adequar tais formas à moldura da legislação pátria de defesa da concorrência.
114. Adicionalmente, propõe-se que toda e qualquer utilização de conteúdos jornalísticos para treinamento de modelos de IA também seja considerada neste diapasão, dada a vantagem competitiva que tais bases de dados conferem às plataformas.

CONCLUSÃO

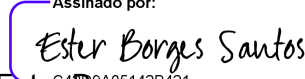
Diante do exposto, a equipe de pesquisa da **Momentum** submete esta Contribuição e, respeitosamente, (i) requer sua juntada aos autos do Inquérito Administrativo nº 08700.003498/2019-03; (ii) recomenda o não acolhimento de interpretações e pleitos que desconsiderem ou subestimem os efeitos concorrenciais e informacionais associados à incorporação de IA generativa em mecanismos de busca; e (iii) sugere, caso este Conselho assim entenda adequado e processado este Inquérito Administrativo até o momento de tomada de decisão por medidas cautelares ou definitivas, adote diligências e medidas de mitigação proporcionais, conforme sintetizadas acima.

A Momentum permanece à disposição para esclarecimentos adicionais, compartilhamento metodológico e participação em eventuais desdobramentos da presente consulta, com o propósito e compromisso de qualificar a análise do caso e contribuir para soluções que preservem a concorrência, a pluralidade informacional e a sustentabilidade do jornalismo de interesse público, premissas para a saúde do Estado Democrático de Direito.

São Paulo, 12 de novembro de 2025.

Signed by:

6F56A323CDEE480...
Paula Miraglia

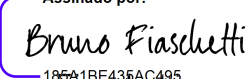
Assinado por:

641D0A65143B421...
Ester Borges

DocuSigned by:

6F8A0A64ED5F4A1...
Helena Maluf

DocuSigned by:

E0A46A879D0146F...
Francisco Brito Cruz

Assinado por:

185A1BE435AC495...
Bruno Fiaschetti

12/11/2025

12/11/2025

12/11/2025

12/11/2025

12/11/2025

Lista de anexos

Anexo 1: Transcrição do depoimento dos professores Anya Schiffrin e Haaris Mateen no âmbito do Inquérito sobre o Mercado de Mídia e Plataformas Digitais da África do Sul (18 de março de 2024).

Anexo 2 [[acesso restrito](#)]

Anexo 3 [[acesso restrito](#)]: Queixa formal submetida pela FoxGlove Legal Community Interest Company, The Independent Publishers Alliance e The Movement for an Open Web, perante a Competition and Markets Authority (CMA), autoridade concorrencial britânica, e a Comissão Europeia, denunciando o impacto do AI Overview sobre a mídia independente.

Anexo 4: “Evidence from the PPA on Google Search and Advertising Services SMS - Conduct requirements”, relatório de recomendações da Professional Publishers Association (PPA) submetido perante a Competition and Markets Authority (CMA), autoridade concorrencial britânica, em agosto de 2025.

Anexo 5: “Report into the impact of AI Overviews”, estudo de 2025 conduzido pela Autoritas por encomenda da Foxglove.

Anexo 6: “Vetores e implicações da desordem informacional na América Latina – versão completa”, estudo conduzido pelo InternetLab em parceria com a Rede Conhecimento Social, publicado em 2025.

Anexo 7: “Desigualdades Informativas: Entendendo os caminhos informativos dos brasileiros na internet em 2024”, estudo conduzido pelo Aláfia Lab, publicado em 2025.