



O CASO GOOGLE SHOPPING: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS RECENTES DECISÕES PROFERIDAS NA EUROPA E NO BRASIL

Ana Elizabeth Neirão Reymão^{1*}

Lis Arrais Oliveira^{2*}

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury^{3*}

RESUMO: O artigo analisa as divergências entre as decisões tomadas pelas autoridades de defesa da concorrência no Brasil e na Europa, sobre a mesma conduta praticada pela Google. O caso, que ficou conhecido como “Google Shopping”, investiga possíveis condutas anticompetitivas praticadas pela empresa em mercados de busca e comparação de preços. A análise dos casos e das diferentes decisões atingidas pelas autoridades permite extrair orientações sobre a política de defesa da concorrência em mercados digitais. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com uso do método indutivo, a qual contempla a hipótese de que a decisão da Autoridade Europeia pode servir de embasamento para futuros julgamentos envolvendo condutas anticoncorrenciais por plataformas em posição dominante no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Google Shopping; direito da concorrência; controle de condutas; análise comparativa; União Europeia.

THE GOOGLE SHOPPING CASE: COMPARATIVE ANALYSES BETWEEN RECENT DECISIONS PROVIDED IN EUROPE AND BRAZIL

ABSTRACT: *The article analyzes the divergences between the decisions taken by the antitrust authorities in Brazil and in Europe, on the same conduct practiced by Google. The case, which became known as “Google Shopping”, investigates possible anti-competitive conduct practiced by the company in search and price comparison markets. The analysis of the cases and the different decisions reached by the authorities makes it possible to extract guidelines on competition policy in digital markets. This is a qualitative research, of an applied nature, using the inductive method, which contemplates the hypothesis that the*

^{1*} Mestra em Economia pela UNICAMP (2001). Doutora em Ciências Sociais (Programa de Estudos Comparados sobre as Américas) pela Universidade de Brasília (2010). Professora associada e pesquisadora da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará (UFPA) e do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Email: bethrey@uol.com.br.

^{2*} Graduada em direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Mestranda em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Programa de Pós Graduação do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Advogada inscrita na OAB/PA nº 31.017. Email: lisarrais@gmail.com

^{3*} Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1989). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (1984). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento e do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará (CESUPA). Desembargadora do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Email: suzykoury@gmail.com.





decision of the European Authority can serve as a basis for future judgments involving anti-competitive conduct by platforms in a dominant position in Brazil.

Keywords: *Google Shopping; competition law; duct control; comparative analysis; European Union.*

1. INTRODUÇÃO

O modelo de negócios da Google foi o embrião para uma série de empreendimentos bem-sucedidos no Vale do Silício, alterando completamente a forma pela qual os indivíduos efetuam as suas buscas cotidianas. Antes do buscador da Google, as buscas no meio digital eram efetuadas em portais desorganizados, com anúncios e spams⁴ excessivos. A Google inovou e obteve sucesso absoluto no campo das buscas quando passou a oferecer resultados relevantes e claros em frações de segundos (PASQUALE, 2015).

Desde 1998, a empresa personificava a promessa do capitalismo de informação como uma força social democrática e libertadora que animava e encantava populações. Com essa grande aceitação, impôs com sucesso a mediação do computador em novos domínios do comportamento humano, conforme as pessoas passavam a fazer buscas on-line e se envolviam com a internet por meio de um rol crescente de serviços oferecidos pela empresa. Assim, a Google lançou uma operação de mercado sem precedentes, onde enfrentou poucos impedimentos jurídicos ou de concorrentes (ZUBOFF, 2021).

As atividades da Google produziram dados inéditos desde quando foram informatizadas pela primeira vez, e o grande diferencial no seu mecanismo de buscas foi a produção de “dados colaterais”. Assim, além das palavras-chave, cada busca no Google produz dados colaterais, como, por exemplo, o número e o padrão dos termos da busca, a ortografia, a pontuação, o tempo de visualização de uma página, os padrões de cliques e a localização (ZUBOFF, 2021).

Inicialmente, esses dados eram armazenados e ignorados do ponto de vista operacional. Entretanto, com o *insight* revolucionário da relevância da captação de dados

⁴ Os spams são mensagens eletrônicas, com propagandas e ofertas de serviços, as quais são entregues sem o consentimento do destinatário. Com o desenvolvimento e a popularização da Internet, ocorreu o crescimento do fenômeno, o qual se tornou um dos principais problemas da comunicação eletrônica em geral, caracterizada pelo envio em massa de mensagens não solicitadas.



acidentais da Google, observou-se que, essas informações forneciam um abrangente indicador de comportamento humano, e podiam ser postos em uso de maneira imediata para alcançar um buscador com uma abrangente inteligência artificial. Com isso, o que vinha sido encarado como material residual foi logo considerado como elemento crítico na transformação do motor de busca do Google, em um processo reflexivo de contínua aprendizagem e aperfeiçoamento (ZUBOFF, 2021).

Desse modo, no fim do ano 2000, a Google começou a usar a sua própria e crescente base de dados comportamentais e o seu poder e expertise computacionais com a única tarefa de combinar anúncios com buscas. Com a capacidade cada vez maior de prever as preferências dos usuários por meio de um crescente número de pessoas utilizando as suas plataformas, a Google inseriu-se no comércio de publicidade online, tornando-se o grande precursor da publicidade direcionada, disponibilizando anúncios específicos para indivíduos específicos, rompendo com a noção de que os anúncios estariam ligados exclusivamente às palavras-chave em uma pesquisa. Com isso, passou a assegurar relevância aos usuários e valor aos anunciantes. Desse modo, as matérias-primas que haviam sido usadas com o único intuito de melhorar a qualidade da busca passaram a ser utilizadas para dirigir a publicidade a usuários individuais (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

A ideia era fornecer uma correspondência adaptada entre os anúncios pagos e os perfis individuais dos usuários. O preço do anúncio variaria de acordo com sua posição na página de resultados de pesquisa e do número de cliques derivados desse anúncio, em um sistema baseado em leilão, o que acontecia de maneira muito rápida e eficiente (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

A corretagem de anúncios pela Google é mais eficiente e menos custosa para anunciantes, pois se baseia na competição entre os lances de competidores, e não na fixação unilateral de preços pela empresa. Assim, a Google concebeu uma forma de venda de espaço publicitário que incentivou a competição por uma alocação mais favorável de seus recursos de publicidade, além de alcançar exatamente o público que visa atingir (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

Desse ponto em diante, a combinação crescente de inteligência de máquina e as reservas cada vez mais vastas de superávit comportamental, tornar-se-iam o alicerce de uma lógica de acumulação sem precedentes. Assim, a invenção da Google revelava novas





capacidades para inferir e deduzir pensamentos, sentimentos, intenções e interesses de pessoas e grupos, com uma arquitetura automatizada que opera como um espelho unidirecional independentemente de consciência, conhecimento e consentimento da pessoa, possibilitando, assim, acesso privilegiado a dados comportamentais (ZUBOFF, 2021).

Essa estratégia aumentou o número de usuários encaminhados para os anunciantes e o valor inerente dos canais de publicidade da empresa no mercado, e conseqüentemente, de sua receita. Assim, a capacidade de atingir um público com base não apenas em suposições acerca de faixas etárias e localização, mas nos dados pessoais e padrões de navegação permitem uma forma ideal de marketing.

O novo modelo de acumulação inventado pela Google foi resultado, acima de tudo, da disposição e habilidade da empresa em impor essas relações sociais aos usuários. Assim, os *insights* preditivos obtidos constituíram uma vantagem competitiva mundial e histórica em um novo mercado em que as apostas de baixo risco sobre comportamentos de indivíduos são avaliadas, compradas e vendidas (ZUBOFF, 2021).

Essa estratégia foi crucial para o sucesso da Google, que fez uso inteligente de seu acesso exclusivo ao comportamento do usuário, não apenas para melhorar o seu aplicativo de pesquisa, mas também para criar uma fonte de receita extremamente lucrativa para a empresa. Por assim ser, a receita de vigilância é revertida, não apenas em tecnologia preditiva mais inteligente, mas também em outros aplicativos, a fim de multiplicar as fontes e as oportunidades de coleta de dados exclusivas dos usuários.

O modelo de negócios da Google baseia-se na interação entre produtos online, serviços que a empresa oferece gratuitamente e serviços de marketing digital, os quais geram a sua principal fonte de renda. Não obstante, o sucesso comercial trouxe à companhia um poder econômico exacerbado. Certamente, esta condição gera importantes implicações, especialmente no setor concorrencial, no qual as regras clássicas de competição passam a ser afetadas (PASQUALE, 2015).

Em 30 de novembro de 2010, a Comissão Europeia instaurou procedimento investigativo para apurar alegações de que a Google teria abusado de sua posição dominante no mercado de buscas online, violando o artigo 102 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Por posição dominante entende-se a situação em que uma empresa ou grupo de



controla parcela substancial de mercado relevante, seja como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa.

No caso em foco, a Google foi acusada de ter lançado mão de seu mecanismo de buscas em geral para alavancar sua posição no mercado de comparação de produtos online, por meio da plataforma Google Shopping. Desse modo, teria praticado condutas exclusionárias unilaterais, aproveitando-se da sua posição dominante (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

O Google Shopping é um serviço de comparação de preços da Google, lançado nos EUA, em 2002. Entretanto, observou-se que os resultados da busca especializada com anúncios com foto direcionados do Google Shopping começaram a aparecer em posicionamento e exibição privilegiados nos resultados genéricos do Google, antes mesmo dos anúncios pagos. Desse modo, a Google foi acusada de ter manipulado os resultados orgânicos do Google Busca para garantir à sua plataforma de comparação de preços, o Google Shopping, posição privilegiada nos resultados orgânicos do buscador Google. Além de ter concedido ao seu comparador de preços exclusividade na inserção de anúncios com foto e layout diferenciados, rebaixando ou eliminando da busca orgânica comparadores de preços rivais (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Ao invés de competir no mérito no mercado de serviços de comparação de preços online, a Comissão entendeu que a Google estaria utilizando da alavancagem para sistematicamente colocar o seu próprio mecanismo de comparação de produtos em uma posição proeminente, pois, quando os consumidores utilizavam o mecanismo de busca da Google, o serviço de comparação de produtos da Google – Google Shopping - aparecia com destaque; e assim, estaria depreciando os demais concorrentes do mercado de comparação de preços, por meio de resultados enviesados no mecanismo de busca. Desse modo, o algoritmo da Google estaria rebaixando os concorrentes do Google Shopping, que, por sua vez, não estariam sujeitos ao mesmo crivo (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Assim, o Google Shopping ficaria em posição bem mais visível para os consumidores, os quais clicam muito mais vezes nos resultados que aparecem no topo das buscas. Desse modo, a Comissão concluiu que o Google teria garantido vantagem significativa em relação aos seus concorrentes, não exclusivamente em decorrência do mérito do seu serviço de comparação, mas sim mediante o exercício abusivo de posição dominante.





No Brasil, a Google foi acusada pela mesma conduta, sob alegação de que estava limitando, impedindo e prejudicando a livre iniciativa e a livre concorrência, tentando dominar o mercado brasileiro em sites de comparação de preços, o que serviria para reforçar a sua posição dominante no mercado de publicidade online (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

A acusação do caso Google Shopping no Brasil revela que, no curto prazo, a conduta alavancou a audiência do Google Shopping, atraiu um número maior de varejistas-anunciantes e reduziu a audiência de comparadores de preços concorrentes. Além de trazer prejuízos aos consumidores e usuários que, atraídos pelo anúncio em destaque, pagariam mais caro pelo produto anunciado no Google Shopping (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Em médio e longo prazo, essas práticas acarretariam, para os comparadores de preços rivais, a perda de visibilidade e do tráfego originário da busca orgânica do buscador Google; a elevação de seus custos com anúncios na Google, a consequente queda de sua receita e rentabilidade, e a redução de investimentos em inovação de seus produtos e serviços, bem como, promoveria a saída de comparadores eficientes do mercado. Nesse sentido, os consumidores incorriam no risco de perder as opções de comparadores de preços, em razão da perda de visibilidade no buscador Google, ou da saída dos concorrentes do mercado (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Contudo, em um julgamento acirrado, o CADE decidiu pelo arquivamento do processo administrativo, em decisão que destoou da sua condenação pela União Europeia, visto que dispôs que a conduta não trouxe efeitos anticoncorrenciais, e que punir a Google poderia resultar em uma inibição do desenvolvimento e inovação.

Esse é o ponto de partida do presente estudo, que objetiva realizar uma análise comparativa entre as decisões proferidas pelo CADE no Brasil e pela Comissão europeia no caso Google Shopping, a fim de distinguir os pontos divergentes que levaram à condenação da empresa na Europa e ao arquivamento do caso no Brasil.

Uma análise dos fundamentos da decisão da Comissão Europeia será efetuado na seção 2 (dois) da pesquisa, e o julgamento no Brasil será analisado na seção 03 (três), para que, por fim, os pontos divergentes sejam tratados diretamente na seção 04 (quatro) da pesquisa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com uso do método



indutivo, a qual contempla a hipótese de que a decisão da Autoridade Europeia pode servir de embasamento para futuros julgamentos envolvendo condutas anticoncorrenciais exercidas por plataformas em posição dominante no Brasil.

2. A CONDENAÇÃO DA GOOGLE NA UNIÃO EUROPEIA

Em 2017 a Comissão Europeia condenou a Google ao pagamento de € 2.424.495.000,00 (dois bilhões quatrocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos e noventa e cinco mil euros) por abuso na posição dominante no mercado de motores de busca online, visto que conferiu vantagem ilegal ao seu próprio serviço de comparação de preços. A decisão proferida concluiu que houve violação ao art. 102 do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), e a Google foi obrigada a cumprir o princípio do tratamento igualitário no mercado de comparação de produtos, bem como, a cessar qualquer prática que tenha por objeto ou efeito o mesmo resultado exclusionário.

A avaliação da Comissão partiu das peculiaridades do caso em análise, como a articulação dos efeitos de rede e da existência de um mercado de dois lados, para punir a autopreferência abusiva em mercado conexo. O percurso adotado para chegar à conclusão obtida foi composto por três condições: a constatação da posição dominante; a existência de dois mercados e a sua conexão, e a verificação de restrição da concorrência (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A primeira etapa foi a mais simples de constatar. Foi identificado que a Google tem desfrutado de posição dominante nos mercados de pesquisa genérica em todos os países europeus desde 2008, caracterizado pelas elevadas barreiras à entrada e amplos efeitos de rede. Desse modo, o fato de haver cada vez mais usuários utilizando o motor de busca da Google torna-o ainda mais atrativo aos anunciantes e possibilita o aperfeiçoamento maior de suas sugestões publicitárias (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A segunda etapa, para constatar a existência de dois mercados e a conexão entre eles exigiu maior esforço na argumentação, especialmente no que tange à distinção entre o mercado de comparação de preços e o mercado de pesquisa genérica.

Para a Comissão, o mercado de pesquisa genérica constitui uma atividade econômica, independentemente de o serviço ser oferecido gratuitamente, e possui





substituíbilidade limitada, tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda; inexistindo diferença dos serviços de busca em geral, sejam eles utilizados por dispositivos móveis ou não. O mercado de comparação de produtos por sua vez, distingue-se do das buscas em geral pela especialização na comparação de preços entre diferentes varejistas, provendo links que endereçam o consumidor para a aquisição do produto (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

De acordo com a decisão proferida, existe autonomia do mercado de comparadores de preços em relação à pesquisa genérica, visto que o modelo de negócio, os algoritmos e os mecanismos de ajustes são diferentes em cada mercado (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

A última etapa foi a constatação de restrição à concorrência. Para a comissão, os mercados nacionais de serviços de comparação de preços sofreram efeitos anticoncorrenciais que decorrem da possibilidade da exclusão de algumas empresas do mercado, o que pode elevar os custos para os comerciantes, aumentar o preço para os consumidores e reduzir a inovação, visto que, a conduta reduziu os incentivos para inovar aos serviços de comparação de produtos concorrentes (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

Os serviços concorrentes só terão incentivos para investir no desenvolvimento de serviços inovadores, melhorando a relevância de seus serviços e criando novos, se puderem, razoavelmente, esperar que seus serviços sejam capazes de atrair volume suficiente de tráfego de usuário para competir com o serviço de comparação de preços do Google (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Mesmo que esses serviços concorrentes tentem compensar a diminuição do tráfego por meio da dependência de mais fontes pagas, sofrerão redução na receita disponível para investir no desenvolvimento de serviços inovadores (COMISSÃO EUROPEIA, 2017).

Não se pode negligenciar que os usuários do Google busca tendem a considerar os resultados da pesquisa genérica como mais relevantes para as suas necessidades, mesmo se outros resultados forem mais adequados. Assim, a conduta da Google reduz a habilidade do consumidor de acessar a maioria dos serviços de comparação de compras relevantes (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Além disso, o Google não informa a seus usuários que os produtos oferecidos são posicionados na pesquisa genérica através de algoritmos diferentes para estabelecer a ordem de exibição. Com isso, a Comissão Europeia concluiu que a conduta não era compatível com a competição pelo mérito, visto que conduziu o tráfego da pesquisa genérica em direção às



plataformas de comparação de preços, privilegiando o tráfego no Google Shopping (MORAES, 2016).

Foi constatado que, entre 2011 e 2016, houve aumento do tráfego no Google Shopping e a redução no tráfego de seus concorrentes. Cumpre destacar que, essa data é convergente com a extensão do algoritmo Panda⁵, que contribuiu para a redução significativa da visibilidade de competidores de comparação de preços na pesquisa genérica da Google a partir do ano de 2011 (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

Desse modo, o Google Shopping teria ganhado relevância em detrimento dos seus concorrentes, não apenas por conta de suas vantagens competitivas, mas em grande medida graças à posição dominante no mercado de buscas em geral (KIRA; COUTINHO, 2020).

O Google não demonstrou que a conduta denunciada seria objetivamente necessária, ou que os efeitos exclusionários poderiam ser contrabalanceados por ganhos em termos de eficiência. Os argumentos defendidos pela empresa foram no sentido de que ela deve ter liberdade para ajustar seu mecanismo de busca e mantê-lo útil aos usuários; que o posicionamento do serviço de comparação é justificável, na medida em que melhora o cenário para os usuários e anunciantes; e que a Google não poderia ser obrigado a dispor os serviços de comparação de seus concorrentes do mesmo modo que o seu próprio mecanismo (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A Comissão Europeia rejeitou todos os argumentos, afirmando que a decisão diz respeito somente ao fato de que a Google deve dar tratamento igualitário ao seu serviço de comparação de produtos em relação aos demais, não o posicionando de maneira privilegiada. Por conseguinte, a liberdade de concorrência não pode ser causa de distorção das condições de mercado em detrimento ao interesse público, aos demais concorrentes e aos consumidores.

Desse modo, foi exigido que a Google tratasse os serviços de comparação de preços concorrentes do Google Shopping igualmente ao seu próprio serviço nos resultados de buscas genéricas de sua ferramenta de buscas (KOLASINSKI, 2020).

Como resposta à decisão, a Google criou um sistema de leilão para expor anúncios no “OneBox” - espaço no qual estão expostos os resultados de buscas de sites de comparação

⁵ Panda é o nome oficial de uma atualização do algoritmo do Google lançada em 2011, desenvolvida para reduzir a prevalência de conteúdo fino e de baixa qualidade nos resultados da pesquisa e para recompensar conteúdo exclusivo e atraente.



de preços. Assim, para se adequar ao exigido pela decisão, o Google Shopping também participa do leilão. Desse modo, o Google dá aos serviços de comparação de preços concorrentes o acesso à sua página de buscas (KOLASINSKI, 2020).

Cumprido ressaltar que, alguns problemas foram observados com o sistema de leilão desenvolvido pela Google, podendo afirmar que a decisão ainda não trouxe o resultado esperado, persistindo o desafio no combate ao dano a competição, aos consumidores e a inovação causada pela conduta ilegal da Google no exercício de sua posição dominante persiste (KOLASINSKI, 2020).

3. O ARQUIVAMENTO DO PROCESSO NO BRASIL

O caso Google Shopping foi decidido no Brasil em junho de 2019. Assim como na Europa, a insatisfação dos concorrentes da Google no mercado de comparação de preços surgiu ao observarem que a empresa estava se beneficiando de sua posição dominante para utilizar da alavancagem e prejudicar o processo competitivo em um mercado adjacente. Assim, a Google foi denunciada por transferir a sua posição dominante no mercado brasileiro de buscas genéricas para o mercado de comparação de preços (FERNANDES; SILVEIRA, 2019).

A instauração do processo administrativo nº 08012.010493/2011-94, contra o Google ocorreu com a denúncia da empresa E-Commerce Media Group Informação e Tecnologia Ltda., detentora dos sites Buscapé e Bondfaro, além da Microsoft Corporation, controladora do site de buscas Bing (MORAES, 2016; BRASIL, 2019).

Segundo a doutrina majoritária e os precedentes do CADE, a conduta denunciada enquadrar-se-ia na categoria de “infrações por efeito” no controle de condutas, as quais se contrapõem às denominadas infrações por objeto. Desse modo, exige-se uma análise relativamente detalhada e complexa acerca dos efeitos anticompetitivos, potenciais ou efetivos, decorrentes da conduta, em contraponto às eficiências econômicas dela provenientes (FERNANDES; SILVEIRA, 2019).

Muito embora o julgamento tenha sido demasiadamente acirrado, tendo resultado em um empate, sendo decisivo o voto de minerva do então Presidente do CADE – O conselheiro



Alexandre Barreto de Souza⁶ - a decisão pelo arquivamento demonstra que ainda não foi consolidada uma jurisprudência antitruste que aplique, de fato, novas teorias do dano para a proteção da competitividade, como exemplo da proteção à inovação pela perda de um competidor potencial (FERNANDES; SILVEIRA, 2019).

A análise dos votos proferidos no CADE no julgamento do caso Google Shopping demonstra dois grupos de votos distintos que seguiram prismas distintos: enquanto os votos vencedores adotaram a linha de análise e argumentação da Escola de Chicago, os votos divergentes seguiram a linha da Escola de Harvard e Pós-Chicago, o que demonstra, inclusive, certo rompimento com a jurisprudência brasileira, visto que, analisando precedentes anteriores do CADE envolvendo condutas unilaterais e atos de concentração em mercados tradicionais, observa-se uma tendência do Conselho a adotar, em suas decisões, uma metodologia de análise mais próxima daquela da Escola de Harvard e Pós-Chicago (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

A Escola de Harvard adota uma concepção estruturalista do mercado, considerando que as empresas em posição de dominância geralmente a utilizam para implantar condutas anticompetitivas. Com isso, busca combater as excessivas concentrações, as quais podem prejudicar o fluxo das relações econômicas (FORGIONI, 2016).

Essa perspectiva se contrapõe ao pensamento da Escola de Chicago, baseado na noção de que as concentrações de poder econômico maximizam a eficiência produtiva e alocativa, razão pela qual, muitas vezes serão pró-competitivas. Assim, a busca da eficiência como objetivo único do direito antitruste se tornou uma orientação predominante, conforme é possível observar na fundamentação da decisão do caso da Google no Brasil (FORGIONI, 2016).

Para a caracterização das condutas do Google como infração à ordem econômica, há de restar configurada a existência da prática denunciada, a posição dominante do denunciado, as condições estruturais para o exercício dessa posição dominante, de forma a transferi-la para o mercado verticalmente relacionado, e a existência de efeitos anticompetitivos, efetivos ou potenciais, previstos no art. 36 da Lei nº 12.529/2011.

⁶ Na época da decisão, datada de julho de 2019 o presidente do CADE era o Conselheiro Alexandre Barreto de Souza. Desde 12/07/2021 o presidente do CADE é o Conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo, seu mandato se estende até 10/07/2025.



No caso em apreço, a potencialidade e a efetividade dos efeitos anticompetitivos decorrem da dinâmica do mercado e das preferências dos usuários pelo buscador da Google para acessarem lojas virtuais e comparadores de preços, assim como, o fato de que anúncios com foto – que caracterizam a “inovação” trazida pela Google naquele momento, os chamados PLA - gerariam mais cliques (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Contudo, a decisão ressaltou que efeitos potenciais não deveriam ser levados em consideração no caso, pois havia um extenso registro de desenvolvimento de mercado por seis anos, tempo suficiente para que os efeitos da prática se consolidassem. Ademais, ressaltaram que se tratava de um contexto dinâmico de inovações constantes, normalmente associadas a inovações tecnológicas, com o objetivo de criar novas plataformas e competir com novos mercados, que podem ser substituídos em pouco tempo.

Não obstante, a alegada mudança dinâmica dos mercados afetados pelas condutas denunciadas não se mostrou presente. Conforme é possível extrair de uma breve análise dos dados apresentados pela denunciante, que demonstram que o Google busca detém há quase duas décadas, mais de 90% do mercado brasileiro de sites de buscas genéricas, o que afasta a alegação de que a substituição ocorre com facilidade, muito embora tenha sido este o entendimento do CADE (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Após a conduta denunciada, o tráfego passou a ficar concentrado no Google Shopping, além de terem sido verificadas saídas ou estagnação na participação de mercado de importantes e eficientes rivais, os quais exerciam fortes pressões competitivas uns aos outros antes das condutas denunciadas. A partir de 2014, o tráfego do Google Shopping cresceu exponencialmente, atingindo a liderança do mercado brasileiro de comparação de preços, com participação duas vezes maior do que aquela do segundo colocado (Buscapé), e com um percentual superior a 50%, o que demonstra nitidamente os efeitos anticompetitivos da alavancagem (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

As análises efetuadas pelos conselheiros do CADE apontam que, em maio de 2014, o Google Shopping assumiu a liderança do mercado em termos de tráfego e que, a partir de outubro de 2014, há uma queda no tráfego dos comparadores de preços. Contudo, o entendimento segue a linha de que houve uma elevação no tráfego originário do Google



Busca para *marketplaces*⁷, o que fortaleceria o entendimento defendido pelo Relator do Processo Administrativo, o Conselheiro Maurício Oscar Bandeira Maia, sobre uma mudança de preferência dos internautas pelos serviços oferecidos - de comparadores de preços para *marketplaces* (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Desse modo, o Relator concluiu que houve uma estagnação do mercado de comparação de preços, enquanto o mercado de compras online estaria em ascensão. Não obstante tenha confirmado que, de fato, houve a redução do número de comparadores de preços no mercado brasileiro, entende-se que esse fenômeno não decorreria da conduta denunciada, e sim do crescimento dos *marketplaces*. Então, o declínio de cliques nos comparadores de preços concorrentes não era resultado da alavancagem do Google Shopping, e sim da preferência de consumidores por *marketplaces* ao invés de comparadores de preços.

Assim, a decisão concluiu que a denúncia da E-Commerce (detentora dos comparadores de preços “Bondfaro” e “Buscapé”) de que os anúncios com foto possam ter reduzido a visibilidade dos resultados orgânicos ao empurrá-los para baixo na página de resultados de busca, não restou adequadamente comprovada a partir dos dados, de informações e de outros meios de provas reunidos nos autos.

A argumentação do Google de que “a concorrência estaria a um clique de distância” foi rebatida pelo Conselho, que ressaltou que o Google Busca possui grande relevância para os usuários de serviço de busca, e que essa relevância geraria ao Google Busca um grande volume de acessos, que por sua vez, teriam efeito de rede capaz de atrair um grande volume de anunciantes, os quais, por seu turno, são responsáveis pela monetização dos serviços gratuitos de busca. Assim, o Google Busca apresentaria um diferencial importante em relação a outras formas de publicidade online, sendo esta uma grande vantagem competitiva (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Entretanto, de acordo com o Conselheiro Relator, não haveria, para o usuário, elevados custos na mudança para outra ferramenta de busca, pois o acesso à ferramenta de buscas da Google seria facilmente substituível pelo acesso direto aos sites concorrentes, seja

⁷ O marketplace é o local no qual compradores e vendedores se conectam para comprar e vender produtos. Trata-se da plataforma que intermedia e fornece a infra-estrutura para que a transação se consolide no espaço digital.



por meio da digitação do seu endereço no navegador, seja pelos aplicativos desenvolvidos pelos comparadores de preços.

Quanto à falta de neutralidade e à utilização de algoritmos para o rebaixamento de concorrentes, a decisão apontou que, embora nos EUA e na Europa, a Google tenha introduzido algoritmos que têm como função o rebaixamento de sites dos resultados orgânicos, esses algoritmos não teriam sido implementados no Brasil. Desse modo, concluiu que a inovação discutida seria eficiente e que incrementou o bem-estar dos consumidores finais (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A decisão no Brasil seguiu um rumo totalmente contrário da decisão europeia, ao concluir que intervenções antitrustes em práticas inovadoras poderiam resultar em desincentivos à inovação. O entendimento do Conselho se firmou no sentido de que a condenação por abuso na posição dominante poderia inibir ao invés de proteger a concorrência e a inovação, uma vez que, assim, o Conselho estaria protegendo os competidores de uma inovação de design de produto que poderia ser considerada pró-competitiva (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Por assim ser, as mudanças feitas pela Google em sua página inserem-se em uma categoria de inovação que apenas dá uma possibilidade a mais ao usuário, visto que, se o usuário desejar, pode facilmente acessar sites de compras concorrentes do Google, como comparadores de preços rivais ou novos *marketplaces*.

A inovação apenas configura um ilícito antitruste se resultar em prejuízo à concorrência e redução de bem-estar dos consumidores, considerando-se, como tal, o o prejuízo à concorrência um dano à pressão competitiva indutora do esforço contínuo de inovação, do aumento da qualidade do produto e da redução de preços. Portanto, não teria qualquer relação com a eliminação de concorrentes, quando os seus produtos se tornam obsoletos ou relativamente caros frente aos oferecidos pela empresa inovadora (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Além disso, é fundamental verificar se a inovação melhorou a experiência de busca dos usuários e/ou se aumentou a taxa de vendas dos anunciantes. No caso em apreço, entendeu-se que a “inovação” considerada se relacionou exclusivamente à nova maneira pela qual a empresa ofertava produtos, que passou a se dar por meio de anúncios com fotos, o qual



se convencionou chamar de PLA (*Product Listing Ads*), e que direcionava automaticamente ao comparador de preços da Google – o Google Shopping.

A partir de pesquisas internas realizadas pela Google, o Conselho considerou as avaliações positivas de usuários e internautas sobre a eficiência, a utilidade e a relevância do Google Shopping, como demonstração de que os usuários consideraram essas mudanças como uma melhora significativa de qualidade. Ademais, posteriormente ao lançamento da inovação, houve um efetivo e constante crescimento na taxa de cliques dos usuários nos anúncios vinculados ao Google Shopping, o que seria evidência de que o Google pretendia, com referidos anúncios, melhorar a qualidade dos resultados do Google Busca, e não apenas promover o Google Shopping sem preocupação com a qualidade.

Contudo, em relação ao aumento no número de acessos aos anúncios vinculados ao Google Shopping, questiona-se se essa informação não poderia ser interpretada em sentido contrário àquele de eficiência. Com efeito, esse dado serve de prova de que, a recusa de acessos aos comparadores de preços aos anúncios com foto no Google Busca, é, na realidade, uma forma de desviar o tráfego desses rivais para o Google Shopping, alavancando, assim, a participação do Google no mercado brasileiro (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Ademais, chama-se atenção para a afirmação feita pelo Relator sobre a análise do tráfego, que considerou que o Google coloca anúncios em posições privilegiadas para atrair a atenção do usuário, aumentando a dificuldade destes alcançarem resultados orgânicos, mas com potenciais benefícios aos diversos anunciantes, os quais têm mais chances de receber cliques dos usuários, que concretizam compras por impulso. Nesse aspecto, a afirmação mostra-se extremamente contraditória para quem defende o bem-estar do consumidor final (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

Por fim, para o CADE, a Google não teria atuado deliberadamente para prejudicar sites de comparação de preço. O Conselho concluiu que, no caso em apreço, não foram verificados prejuízos para os comparadores rivais, ficando prejudicada a alegação da demandante de que teria havido redução de receita e de investimentos em inovações em decorrência das condutas denunciadas.

Diante disso, o CADE não corroborou com as alegações da Representante sobre as maneiras pelas quais produtos do Google podem produzir efeitos anticoncorrenciais negativos, razão pela qual o resultado foi o arquivamento do processo administrativo.





4. A ANÁLISE COMPARATIVA DAS DECISÕES

As avaliações que ocorreram na Europa e no Brasil divergiram desde o princípio, pois as autoridades delinearão o mercado relevante de forma diferente, assim, o resultado tornou-se bastante distinto nas diferentes localidades. A definição do mercado relevante é de extrema importância para a análise do caso, na medida em que a teoria do dano construída em torno da conduta deriva da disputa em mercados relevantes identificados (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A Comissão Europeia definiu os mercados de serviços de busca em geral e o mercado de serviços de comparação de produtos como mercados relevantes distintos. Enquanto isso, no Brasil, o mercado relevante foi definido pelos mecanismos de buscas, sites de comparação de preços e *marketplaces*, ou seja, o mercado foi delimitado pela interação competitiva entre *marketplaces* e sites de comparação de preços (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Desse modo, o CADE relacionou o crescimento dos *marketplaces* ao declínio na posição competitiva dos sites de comparação de preços concorrentes a Google. Portanto, as decisões distinguem quanto à apuração de eventuais danos aos sites de comparação de preços.

A decisão proferida pelo CADE concluiu que as inovações apresentadas pela Google não desencadearam queda do tráfego para os sites de comparação de preços concorrentes e que, ao contrário da investigação conduzida na Europa, não foram encontradas evidências de que o Google teria utilizado artifícios para reduzir deliberadamente a exposição de comparadores de preços concorrentes.

Nesse sentido, a redução do tráfego nos sites de comparação de preços rivais a Google seria resultado da mudança de preferência dos consumidores, de comparadores de preços para *marketplaces*.

Desse modo, alegando inexistir provas de que os sites de comparação de preços tenham sofrido queda de visibilidade, o CADE não seguiu o caminho traçado pela Comissão Europeia, ao concluir que a condenação do Google por abuso na posição dominante poderia inibir ao invés de proteger a concorrência e a inovação, pautando a decisão na noção de que a intervenção antitruste da maneira tradicional – quando equivocada ou imprecisa – pode vir a



causar efeitos inibidores nessa inovação, minando a perspectiva de ganhos dos consumidores (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

A Comissão Europeia, por sua vez, adotou entendimento dissonante ao concluir que a conduta da Google foi ilegal, conforme as normas do Direito da Concorrência da União Europeia, pois a empresa negou a chance de as demais competirem pelos seus próprios méritos e de inovarem. Além disso, impediu que consumidores europeus usufríssem dos benefícios da concorrência, impedindo-os de escolher os serviços e as inovações.

A posição da Google no mercado ensejaria uma responsabilidade especial de não prejudicar a concorrência genuína e não distorcida por meio de condutas que fogem ao escopo da competição no mérito. Assim, ao privilegiar a plataforma Google Shopping, inserindo-a em uma posição mais favorável nos resultados do buscador Google, restaria configurado, a partir das evidências lá coligidas, o abuso de posição dominante no mercado de buscas em geral para favorecer o serviço de comparação de produtos (KIRA; COUTINHO, 2020).

Desse modo, a decisão da Google Shopping na Europa estabelece com mais precisão a possibilidade de que normas de direito da concorrência sejam aplicadas para a proteção da inovação, que decorre de um exercício de avaliação sobre quem tem maior interesse em inovar em determinado mercado relevante: a empresa que abusa de sua posição dominante ou as concorrentes (LEURQUIN; ANJOS, 2021).

Outro ponto divergente na apuração brasileira e europeia são os eventuais efeitos oriundos da utilização do algoritmo Panda. Diferentemente da decisão da Comissão europeia, que se concentrou fortemente no uso do algoritmo Panda pela Google, o CADE concluiu que o algoritmo não causou impacto nos sites de comparação de preços brasileiros, atestando que, embora o algoritmo tenha provocado efeitos significativos na Europa, não foram verificados impactos de sua utilização que pudessem denotar alguma manipulação nos resultados de busca com fins anticompetitivos no Brasil.

Por fim, destacam-se abordagens diferentes entre Brasil e Europa quanto à legalidade das mudanças de *design* do produto. A Comissão Europeia rejeitou a visão de que as alterações no design de um produto que beneficiam a própria empresa em uma posição dominante seja concorrência no mérito. Em contraste, o entendimento brasileiro aduz que mudanças no design do produto que beneficiem os consumidores geralmente são



pró-competitivas, a menos que a mudança tenha sido introduzida unicamente para prejudicar os rivais ou que haja danos efetivos ao consumidor.

Sobre o PLA, o CADE reiterou que o seu lançamento e sucesso decorreriam da maior eficiência em termos da qualidade das informações ali divulgadas, pois foi uma inovação voltada a diminuir o tempo que o usuário leva para concluir sua compra. Assim, o lançamento do PLA seria uma reação ao notável crescimento da Amazon nos EUA e do *Marketplace* em geral, como as Lojas Americanas e o Magazine Luiza no mercado de compras online no Brasil.

Diante disso, é importante apontar que esse argumento faz sentido em relação à Amazon, pois dificilmente o site aparece nos resultados do Google Busca. Entretanto, as Lojas Americanas e o Magazine Luiza são corriqueiros e fieis clientes do Google Busca. Desse modo, parece um dissenso criar um produto para, de um lado, competir com o crescimento de um rival, e de outro, permitir que o rival anuncie nesse novo produto (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou apresentar as divergências nas apurações feitas pela Comissão Europeia e pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, sobre eventuais condutas anticompetitivas exercidas pela Google, no caso Google Shopping.

O estudo destacou que a composição e a estrutura do mercado que foram delineados na decisão brasileira são muito diferentes das observadas na Europa no que diz respeito à definição de mercado, ao dano a sites de comparação de preços, ao efeito do algoritmo Panda, bem como à legalidade de alterações de design de produtos.

Embora a Google apareça reiteradamente como parte em procedimentos instaurados perante a Autoridade Antitruste, tanto no Brasil quanto na União Europeia, observa-se que o desfecho destes procedimentos difere no que concerne a detecção de infrações à Ordem Econômica (STELZER *et al.*, 2021).

No caso Google Shopping, não se discute que anúncios com foto são mais eficientes do que os links azuis em termos de chamar a atenção do usuário e obter mais cliques. Entretanto, o que é necessário ressaltar é que, a vedação do acesso aos comparadores de



preços rivais não trouxe eficiências ao mercado, assim como anúncios com foto não são uma inovação. Esse tipo de anúncio já existia no mercado digital há pelo menos uma década, sendo, inclusive, a base do negócio dos comparadores de preços e outros sites e portais monetizados por anúncios publicitários (NASCIMENTO; LUCARINI, 2020).

A despeito de identificar a dominância do Google nos mercados identificados e a possibilidade de utilização de sua participação de mercado em buscadores para alavancar sua participação de mercado em plataformas de comparação de preço concorrentes, a área técnica e a maioria do Conselho do Cade privilegiaram a ponderação entre os supostos efeitos anticompetitivos e as eficiências econômicas geradas pela conduta analisada. Observa-se que, essas são algumas deficiências relevantes observadas na decisão proferida no Brasil, a qual se baseia nitidamente nos pressupostos da Escola de Chicago (BINOTTO; KASTRUP, 2021).

Assim sendo, embora o CADE tenha se desenvolvido ao longo dos anos, a Comissão Europeia, a qual tem se mostrado bastante rígida nas suas investigações, pode servir como fonte para a elaboração de diretrizes, bem como exemplo de aprimoramento da persecução investigativa em casos semelhantes e elaboração de parâmetros para análise de julgamento de casos pela Autoridade Antitruste Brasileira (STELZER *et al.* 2021).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **CADE investiga supostas práticas anticompetitivas do Google no mercado brasileiro de buscas online**. Disponível em: https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/superintendencia-geral-recomenda-arquivamento-de-investigacao-contra-o-google_. Acesso em: 08 abr. 2022.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Superintendência-Geral recomenda arquivamento de investigação contra o Google**. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/superintendencia-geral-recomenda-arquivamento-de-investigacao-contra-o-google>. Acesso em: 08 abr. 2022.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº 08012.01.0483/2011-91**. Julgado em 26/06/2019. Cons. Relator Maurício Oscar Bandeira Maia. Brasília, 2019.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Processo administrativo nº nº 08012.010483/2011-94**. Cons. Relator Maurício Oscar Bandeira Maia. Voto apresentado em 19/06/2019. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?





2pXoYgv29q86Rn-fAe4ZUaXIR3v7-gVxEWL1JeBRtUgqOwvr6Zlwydl0lhRNSr2Q22lByVKByYDYwsa13_JxqldakEIsAfM40O_nlair2nlnoNzF4h6tAzo-cc8tTVt. Acesso em: 08 abr. 2022.

COMMISSION DECISION of 27.6.2017. Comentário por Joana Stelzer, Everton das Neves Gonçalves, Bráulio Cavalcanti Ferreira e Amanda Karolini Burg. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. vol. 29. ano 8. p. 437-460. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2021. Disponível em: inserir link consultado. Acesso em: 06 abr. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **Final report on the hearing officer (Case AT.39740 – Google Search (Shopping))**. Bruxelas, 26.06.2017. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018XX0112%2803%29&qid=1649444167785>. Acesso em: 08 abr. 2022.

FEDERAL TRADE COMMISSION. **Google agrees to change its business practices to resolve FTC competition concerns in the markets for devices like smart phones, games and tablets, and in online search**. Press Release. 03.01.2013. Disponível em: [www.ftc.gov/news-events/press-releases/2013/01/google-agrees-change-its-business-practice-s-resolv. Acesso em: 21 jan. 2020.

FEDERAL TRADE COMMISSION. **Statement of the Federal Trade Commission Regarding Google’s Search Practices In the Matter of Google Inc**. FTC File Number 111-0163, 03.01.2013. Disponível em: www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/statement-commission-regardin-g-google. Acesso em: 21 jan. 2020.

PASQUALE, Frank. **The Black Box society: The secret algorithms that control Money and information**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2015.
LEURQUIN, Pablo; ANJOS, Lucas. Condenações da Google pela aplicação do direito da concorrência na União Europeia. **Revista de Defesa da Concorrência**. Brasília, v. 9, n. 1, p 104-124, jun 2021.

NASCIMENTO, Rodrigo Zingales Oller do; LUCARINI, Giovana. Caso Google Shopping e a análise de efeitos. In: **Jurisprudência do Cade Comentada: Análise das decisões julgadas a partir da edição da Lei 12.529/2011**. Org: BAGNOLI, Vicente; CRISTOFARO, Pedro Paulo Salles. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2020.

MORAES, Melina Ferracini de. Livre concorrência: Caso Google na União Europeia e no Brasil. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol 95 p. 209-223. São Paulo: Revista dos Tribunais. Abr – Jun 2016.

BINOTTO, Anna; KASTRUP, Gustavo Henrique C. Carmago. Ferramentas antigas para problemas novos? O que é possível aprender das recentes decisões do caso Google Shopping. **Revista de Direito e Novas Tecnologias**. vol 10. São Paulo: Ed, Revista dos Tribunais, Jan – Mar, 2021.





KOLASINSKI; Marek Krzysztof. Interpretation of the Remedy in the Google Shopping Decision and Its consequences. **European Competition and Regulatory Law Review**. Vol 4, n. 1, p. 4-11, HeinOnline, 2020.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: A luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

