



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
DESEMBARGADOR FEDERAL PABLO ZUNIGA DOURADO
Processo Judicial Eletrônico

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1004244-13.2025.4.01.0000

AGRAVANTE: CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONOMICA-CADE

AGRAVADO: APPLE SERVICES LATAM LLC, APPLE INC.

Advogados do(a) AGRAVADO: ADRIANA TOURINHO MORETTO - SP425049, ALESSANDRO PEZZOLO GIACAGLIA - SP300036, OSMAR MENDES PAIXAO CORTES - DF15553-A, RENE GUILHERME DA SILVA MEDRADO - SP154648

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE) contra decisão que, nos autos do Mandado de Segurança nº 1097967-08.2024.4.01.3400, deferiu liminar em favor das empresas APPLE INC. e APPLE SERVICES LATAM LLC para suspender os efeitos da medida preventiva imposta pelo CADE no Processo Administrativo nº 24/2024.

O ato administrativo foi praticado pelo CADE no contexto de investigação de supostas práticas anticompetitivas da Apple no mercado digital, em especial no que se refere à exclusividade na distribuição de aplicativos no sistema iOS e à imposição do seu próprio sistema de pagamento para transações *in-app*.

A medida preventiva impôs diversas obrigações às agravadas, incluindo a possibilidade de que desenvolvedores de aplicativos ofereçam alternativas para distribuição de aplicativos e processamento de pagamentos, além da permissão para que usuários do sistema iOS tenham acesso a outras lojas de aplicativos e opções de compra.

A decisão agravada fundamentou-se no entendimento de que as obrigações impostas pela medida preventiva extrapolam o caráter meramente cautelar e impõem modificações estruturais no modelo de negócios das agravadas sem a devida conclusão do processo administrativo, afrontando, assim, os princípios do contraditório e da ampla defesa. O magistrado de primeiro grau entendeu, ainda, que a medida preventiva seria desproporcional, considerando que sua implementação demandaria mudanças técnicas complexas em prazo exíguo (20 dias), sob pena de multa diária de R\$ 250.000,00.



No presente recurso, o CADE requer a reforma da decisão, argumentando que:

(i) a medida preventiva está devidamente fundamentada na Lei nº 12.529/2011 (art. 84), sendo um instrumento legítimo e necessário para garantir a preservação da concorrência no mercado digital;

(ii) a suspensão da medida implica a manutenção de condutas que podem resultar em danos irreparáveis ao mercado e aos consumidores, favorecendo a continuidade de práticas anticompetitivas;

(iii) o argumento de que a medida anteciparia o mérito não se sustenta, pois a intervenção do CADE se justifica diante da necessidade de evitar que o prolongamento das condutas investigadas torne irreversível o cenário de concentração de mercado;

(iv) o prazo de 20 dias poderia, de fato, ser ajustado, mas não há justificativa para a suspensão integral da medida preventiva, razão pela qual sugere a concessão de um prazo alternativo de 90 dias para implementação das determinações.

As agravadas APPLE INC. e APPLE SERVICES LATAM LLC alegaram que:

(i) não possuem posição dominante no mercado brasileiro, dado que os dispositivos iOS representam menos de 20% dos dispositivos móveis no país, de modo que não haveria monopólio ou prática abusiva;

(ii) as regras de sua loja de aplicativos são compatíveis com as práticas do setor de tecnologia, sendo adotadas por diversas outras plataformas digitais, incluindo concorrentes como Google e Microsoft;

(iii) as exigências do CADE impõem um ônus excessivo e imprevisível às agravadas, obrigando-as a modificar regras estabelecidas há anos e amplamente aceitas pelos desenvolvedores;

(iv) a medida preventiva constitui verdadeira antecipação de tutela sem o devido processo legal, pois obriga a empresa a alterar profundamente seu modelo de negócios antes da conclusão do processo administrativo.

É o relatório. Decido.

A controvérsia reside na necessidade e proporcionalidade da medida preventiva imposta pelo CADE e na adequação da decisão que a suspendeu em sede de mandado de segurança.

Em juízo de cognição sumária, entendo ser o caso de conceder, em antecipação de tutela, parcialmente a pretensão recursal, já que preenchidos os requisitos legais (artigo 1.019, I, do CPC).

Inicialmente, reconheço a relevância e a plausibilidade da argumentação apresentada pelo agravante, o que confere, ao agravo, a probabilidade concreta de provimento.

O artigo 84 da Lei nº 12.529/2011 concede ao CADE competência para adotar



medidas preventivas em qualquer fase do inquérito ou do processo administrativo quando houver fundado receio de que o investigado cause lesão irreparável ou de difícil reparação ao mercado.

No caso concreto, a decisão administrativa embasou-se na constatação de que as práticas da Apple impedem que desenvolvedores de aplicativos tenham liberdade na escolha de sistemas de pagamento e na distribuição de seus produtos no ecossistema iOS, o que poderia caracterizar abuso de posição dominante. Tal conduta é objeto de investigações e sanções em diversas jurisdições, incluindo União Europeia, Estados Unidos, Reino Unido e Coreia do Sul, o que demonstra a plausibilidade da tese defendida pelo CADE.

A alegação das agravadas de que não possuem posição dominante no Brasil deve ser analisada sob a ótica da definição de mercado relevante, que, no caso, não pode se restringir ao número absoluto de dispositivos, mas sim à estrutura de controle da plataforma. O fato de a Apple deter controle absoluto sobre a App Store e as transações in-app no iOS é suficiente para caracterizar poder de mercado significativo, independentemente da participação percentual no total de dispositivos móveis.

O perigo de dano grave está caracterizado pela perpetuação dos prejuízos suportados pelos concorrentes das agravadas e, em última análise, pelos consumidores.

Com efeito, a suspensão da medida preventiva imposta pelo CADE acaba por validar as barreiras artificiais à concorrência e reforçar a dependência exclusiva da *App Store* como canal de distribuição de aplicativos para iOS, consolidando o poder de mercado da Apple.

A ausência de alternativas de distribuição de aplicativos e sistemas de pagamento no ecossistema iOS gera efeitos imediatos sobre desenvolvedores, com manutenção de um ambiente de mercado em que os concorrentes enfrentam dificuldades intransponíveis para oferecer alternativas viáveis aos consumidores.

No nicho dos mercados digitais, a manutenção de um ambiente de concorrência restrita por longos períodos tende a agravar as distorções competitivas, tornando eventual remediação ineficaz mesmo após a conclusão do processo administrativo.

Quanto à urgência da medida preventiva, registro que ela decorre da dinâmica acelerada do mercado de tecnologia, no qual o tempo de atuação de uma prática anticompetitiva pode determinar sua irreversibilidade, mesmo que posteriormente considerada ilícita.

Nesse ponto, destaco que não procede a argumentação das agravadas de que não há urgência na implementação das mudanças porque o modelo de negócios da Apple existe há anos. A estrutura fechada do iOS e as limitações impostas à comercialização de aplicativos por terceiros são justamente os fatores que justificam a atuação preventiva da autoridade antitruste, pois mantê-los sem qualquer intervenção pode comprometer a entrada de novos concorrentes e inviabilizar a recuperação da concorrência no setor.

Por fim, acrescento que, na espécie, não há risco de irreversibilidade do provimento judicial, uma vez que a medida preventiva não inviabiliza o modelo de negócios da Apple, mas apenas impõe ajustes que podem ser revertidos caso a decisão final no processo administrativo seja favorável às agravadas. A Apple já cumpriu obrigações semelhantes em outros países, sem que tenha demonstrado impacto significativo ou prejuízo irreparável ao seu modelo econômico.



Relativamente ao tempo para cumprimento das obrigações decorrentes da medida preventiva, reconheço que o prazo de 20 dias inicialmente fixado pode ser exíguo diante da complexidade técnica das adaptações exigidas.

A implementação de mudanças estruturais em sistemas operacionais, de fato, exige algum planejamento e desenvolvimento técnico, o que pode demandar tempo superior ao estipulado na decisão administrativa. Entretanto, isso não justifica a dilatação do prazo por tempo demasiadamente longo, uma vez que a Apple já promoveu, em outras jurisdições, mudanças semelhantes as que deverá implementar no Brasil.

Nos autos, há referência ao processo legislativo instaurado na União Europeia e a investigações e processos administrativos no Reino Unido, Países Baixos, Alemanha, Austrália, Coreia do Sul, Japão, Índia e Indonésia.

Considerando que, no âmbito da União Europeia, a Apple teve um prazo de 180 dias para se adequar ao Digital Markets Act (DMA), entendo que o prazo de 90 (noventa) dias, alternativamente sugerido pelo CADE, é mais adequado para garantir que as agravadas tenham tempo suficiente para implementar as mudanças sem comprometer a efetividade da intervenção estatal.

Ante o exposto, **defiro parcialmente** o pedido de efeito suspensivo para restabelecer a vigência da medida preventiva aplicada às agravadas pelo CADE, fixando, entretanto, o **prazo de 90 (noventa) dias** para que sejam implementadas as providências determinadas no item "2" do despacho de instauração nº 24/2024, proferido pela Superintendência Geral do CADE em 25/11/2024.

Em que pese haver manifestação da agravada nos autos, determino que se proceda à sua intimação para, querendo, apresentar contrarrazões ao recurso.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, na data em que assinado eletronicamente.

Desembargador Federal **PABLO ZUNIGA DOURADO**
Relator

