

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

PEDRO HENRIQUE NAVARRETE

AS ORIGENS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: O  
CADE (1962-1994).

Rio de Janeiro

2013

AS ORIGENS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: O  
CADE (1962-1994).

PEDRO HENRIQUE NAVARRETE

Pedro Henrique Navarrete

Orientador: Luiz Carlos Delorme Prado

Dissertação de mestrado em Economia,  
Programa de Pós-Graduação em Economia  
do Instituto de Economia da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro (PPGE-  
IE/UFRJ).

Rio de Janeiro

2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

As Origens do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência: o CADE (1962-1994).

PEDRO HENRIQUE NAVARRETE

Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de mestre em Ciências, em Economia.

**Comissão Examinadora:**

Orientador: Luiz Carlos Delorme Prado

Maria Antonieta Leopoldi

Fábio Sá Earp

Ruy Santacruz

**Assinaturas:**

---

Luiz Carlos Delorme Prado(Orientador)

---

Maria Antonieta Leopoldi

---

Fábio Sá Earp

---

Ruy Santacruz

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013

Á família, aos amigos, povo brasileiro.  
Em memória de Leandro Z. Guarnieri, “Macaco”.

## AGRADECIMENTOS

Caros, este é o primeiro trabalho que realizo, em que, de certa forma, atingi as minhas expectativas iniciais e, sinceramente, fico feliz por todos que se arrisquem a lê-lo. Logo agradecerei o por vida, seguindo a cronologia. Um poeta disse, em proveito próprio, que sua arte era a única e verdadeira forma de expressar emoção:

Obrigado,  
João e Maria,  
Os que me conceberam  
E os que me fazem companhia.  
Todos antepassados,  
Que justificam o presente,  
Possibilitam o futuro.

Todos amados e todas amadas,  
Da pré-escola ao magistrado.  
Na caminhada, fui brindado e brindando fui  
Quando o peito adolescente perguntava,  
Quando o coração jovem inebriava,  
Quando a cabeça crescida questionava.  
Amizades sinceras, como o andar do Jabuti.  
Da infância em Mirassol,  
Do Ieie, do samba e do futebol.

Mestres, professores e funcionários  
Do primário, aos fearpianos, até o balneário.  
Paciência, muita sapiência, no limite da esperança.  
Mil salves ao orientador,  
Nos descaminhos, nas veredas, inúmeras possibilidades.  
Guiou-me por sertões, por Santiago, Belém e Salvador.  
Outros me orientaram por toda a cidade,  
São Sebastião do Rio de Janeiro,  
O quilombo do amor.

Aquele a quem devo muito,  
O escrever, o falar,  
A comida e os festejos.  
Entidade abstrata, motivo de tudo.  
Pagou, até mesmo, este estudo.  
Fomenta esperanças, nada pede.  
Povo brasileiro,  
Obrigado.

Tentativa em vão. Sigo em prosa, agradeço à família: Avó- Leonor, Pai – João Carlos, Mãe – Maria Inês, irmãos: Caco, Rafaela, Amanda João Gabriel. Os encantados, Vô – Pedro, Vô – Rafael, Vó – Maria. Todos os queridos familiares, principalmente, os que diretamente convivem comigo.

Agradeço aos amigos: falar de meus amigos seria fazer a autobiografia e não os agradecimentos. Não vivo um segundo sem sentir uma pontada de felicidade em pensar

em vocês, amigos, e, provavelmente, os principais leitores dessas salvas. Amigos de infância: Leo, Brunão, Vitim, Aninha, Gustavo Villa, William, Livia Rodrigues, Gabriel, Gila, Gugu, Pedro Villa. Amigos da República Jabuti: Birola, Bezerra, Iccaro, Icaro, Novillo, Zenon, Frejat, Talles, Neville, Chiquinho, Buiu Buda, Moita, Mique, Igor, Garçom, nosso querido e inesquecível, Leandro Guarnieri, Wassabi, Tuiuiu, Peão, Tody, Fafá, toda a família, agregados, a nossa amada Cida e os vindouros quelônios. Cacá, JJ, Jair, Alessandra, Cuzcuz, Rubinho, Ton, Mussi, Jamanta, João Paulo, Helena, Mirala, Paula, Caroline, Ana Carolina, Paula, Bárbara, Victor, Leandro, Sucesso, Ivete, Sujão, Tércio, Rodrigo, Bruno, Jonas, Correa, agradeço de coração a todos xivequenses.

Amigos do IE: Jaja, Vinicius, André, Zé, Julião, Bob, Patrick, Camila-Tava, Ulrike – ao Alê pela partigiana -, Max, Konrad, Rosa, Larissa, Pedrão, Barba, Iderley, Rafael, João Bustamante, Débora, Montanha, Leo, Miriam, Fernando, Titi, Luiza, Lucas, Cabula, Gabriela Prima, Camilinha, Xis, Érico, Zé, Yaninha, Zé Bruno, Gabriel, Vitão, Carlinha, Robinho, Robsão, galera dos Batutinhas, ilustríssimos Arapongas, Alexandre, especialmente, todos os frequentadores da sala Vitor Vale. Mariam, obrigado pela leitura, correções e divagações - sem sua atenção e diálogo não teria realizado essa dissertação. Todos os amigos do PinCADE, Fernando Amorim - saúde e sorte -, todos os funcionários do CADE, que atenciosamente receberam-me, essa experiência foi fundamental para esse estudo. Galera do PPGE é Amor. Amados e amadas que não listei, sintam-se igualmente queridos.

Mestres e professores da FEA-RP/USP foram e são fundamentais. Ajudaram-me nos estudos e na decisão de realizar o mestrado: Elaine Toldo Pazzelo, Luiz Guilherme Scorzafave, Sergio Sakurai, Alex Luiz Ferreira, Renato Marcondes, Alexandre Nicollela, Julio Pires, Roseli da Silva, Roberto Guena, Eliezer Martins, Sergio Kannebley, Rudinei Toneto Junior. Especial agradecimento ao professor Amaury Patrick Gremaud, meu grande e querido mestre, dedico toda a minha admiração e respeito. Sem me esquecer dos funcionários de Ribeirão, Sandra, Denise, entre outros.

Professores e mestres do Instituto de Economia da UFRJ, Fábio Freitas, fundamental, Frederico Rocha, ilustre diretor, Rolando Otero, João Pondé, Antonio Licha, Carlos Pinkusfeld, Eduardo Bastian, Jennifer Hermann, José Luiz Fiori, Ricardo Bielschowsky, Ricardo Summa, Viviane Luporine. Terei o prazer de estender essa lista nos próximos anos. A atual coordenadora da Pós, Marta Castilho. A banca examinadora desse trabalho, Maria Antonieta Leopoldi - realizou comentários fundamentais, que expandiram sobremaneira os horizontes de pesquisa. Fábio Sá Earp - com sua inteligência e grande conhecimento histórico, fez importantes críticas conceituais. Ruy Santacruz - homem de cativante análise, conhecedor profundo do tema, gostaria de agradecer os comentários e críticas essenciais. Não vou adjetivar todo o agradecimento que tenho por Luiz Carlos Delorme Prado, obrigado.

Há pessoas fundamentais nesses anos de mestrado, a primeira é Monica Conceição, anjo da guarda. Sinézio e companhia da cantina, com seus projetos comestíveis, Alexandre do Xerox, Rafael do café, funcionários do Sujinho e DCE. Enfim, os que trabalharam para que o trabalho, formalmente, fosse realizado. Todos os funcionários da secretaria e da computação, principalmente, Roni e Beth. Agradeço a gentileza e cordialidade dos funcionários da biblioteca. Todos os erros e omissões são de minha inteira responsabilidade.

Por fim, agradeço ao povo do Rio de Janeiro, pelo choro, pelo samba, pelo carnaval e pelo dialeto, que não pude assimil(ar) – Saravah!

*“A estória não quer ser história. A estória, em rigor, deve ser contra a História.*

*A estória, às vezes, quer-se um pouco parecida à anedota.”*

*1º par., 1º Prefácio: Aletria e Hermenêutica, “Tutaméia: terceiras estórias”.*

*Guimarães Rosa (1908-1967)*

## FICHA CATALOGRÁFICA

N321 Navarrete, Pedro Henrique.

As origens do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência : o CADE (1962-1994) /

Pedro Henrique Navarrete. -- 2013.

157 f. ; 31 cm.

Orientador: Luiz Carlos Delorme Prado.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2013.

Bibliografia: f. 125-134.

1. História econômica. 2. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. 3. Política industrial. 4. Economia política. 5. Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. I. Prado, Luiz Carlos Delorme. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.6048



## RESUMO

A dissertação investiga as origens históricas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Foram analisadas fontes primárias objetivando qualificar e trazer novas informações, de modo a agregar os trabalhos anteriores que retratam o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ao longo da análise, busca-se comprovar a hipótese de marginalização do CADE no âmbito das políticas públicas compreendidas no período de 1962 a 1984. Após um período de transição e reformas institucionais, o organismo foi reestruturado no início da década de noventa, até atingir maior autonomia. A Lei 8.884/1994 o transformou em autarquia e iniciou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A conclusão deste trabalho enfatiza a complexidade histórica do CADE, muito mais rica e contraditória, do que a simplificação de sua ineficácia ou inatividade. Sustenta-se a hipótese de marginalização do CADE, dentro do amplo quadro de política industrial desenvolvimentista, também, a relativa continuidade institucional, do início em 1962 aos dias de hoje. Não obstante, são apontadas importantes mudanças no CADE, que alteraram características fundamentais no organismo, no entanto, mantiveram o modelo institucional inicial.

**Palavras-chave:** historia econômica – CADE – política industrial – economia política – Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

## ABSTRACT

This master degree final work investigates the historical origins of the Brazilian Antitrust System. The historical method employed is based on the analysis of primary sources in order to qualify and bring new information about the object, the CADE. The hypothesis maintains that CADE was marginalized in the framework of public policies between 1962 and 1984. After a period of transition and institutional reforms, the organism was restructured in the early nineties, reaching a position of greater autonomy than before. The Law 8.884/1994, that restructured CADE, also created the Brazilian System of Antitrust Enforcement. This work conclude by stating the complexity of the history of CADE, much richer and more important than the simple fact of their inefficiency or inactivity; supports the hypothesis of marginalization CADE, in the broad framework of the Brazilian industrial policy; and finally, that exist a institutional continuity since the creation of the Council in 1962, to the present day , with important changes in with the neoliberal reforms, at the beginning of nineties, however , with the maintenance major institutional procedures.

**Keywords:** economic history – CADE – industrial policy – political economy – Brazilian Antitrust System.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CIBRAZEM	Companhia Brasileira de Armazenamento
CIP	Conselho Interministerial de Preços
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CFP	Conselho de Financiamento da Produção
CONEP	Comissão Nacional para Estabilização de Preços
DAP	Departamento de Abastecimento e Preços
DL	Decreto Lei
DPDE	Departamento de Proteção e Defesa Econômica
IED	Investimento Estrangeiro Direto
INPI	Instituto Nacional de Propriedades Industrial
JK	Juscelino Kubitschek
LO	Lei Orçamentária
OPA	Operação Pan Americana
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PL	Projeto Lei
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SEAP	Secretaria Especial de Administração de Preços
SEMOR	Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SNDE	Secretaria Nacional de Defesa Econômica
SNI	Secretaria Nacional de Informações

SUNAB	Superintendência Nacional de Abastecimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
II PND	Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	1
1. OS ANTECEDENTES DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA -----	12
1.1.AS ORIGENS DO COMBATE AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO BRASIL -- -----	12
1.2.AS ORIGENS DA LEI 4.137 – LEI DO CADE -----	16
2. OS PRIMEIROS ANOS DO CADE (1962-1973)-----	25
2.1.O CADE PRÉ-GOLPE (1962-1964).-----	29
2.2.O CADE PÓS-GOLPE (1965-1973).-----	34
2.3.SÍNTESE DA PRIMEIRA DÉCADA DO CADE (1962-1973) -----	53
3. O CADE (1974-1984) -----	55
3.1.O CADE MUITOU: PRESIDÊNCIA DE GRATULIANO BRITTO (1974- 1980)-----	60
3.2.O CADE FOI ESQUECIDO: DA PRESIDÊNCIA DE EDUARDO GALIL À NOVA REPÚBLICA (1981-1984) -----	77
4. AS ORIGENS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA (1985-1994)-----	86
4.1.BREVE DESCRIÇÃO DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO (1985-1994)-----	88
4.2.O CADE ENTRE PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO (1985-1989) -----	93
4.3.A ORIGEM DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA (1990-1994) -----	101
CONCLUSÕES -----	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	126

## INTRODUÇÃO

Este trabalho, primeiramente, ressalta a importância da história e da análise histórica na pesquisa social, principalmente, na economia. A pesquisa econômica deve ser guiada, fundamentalmente, pelo entendimento qualitativo e complexo do objeto que se pretende sintetizar. Essa síntese, que pode resultar em causalidades, deve ser delimitada temporalmente, assim como os conceitos utilizados. A origem do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência interessa como tema porque qualifica o caminho histórico da atual instituição de combate ao abuso de poder econômico. Desse modo, lança luz sobre importante esfera da economia política brasileira, pouco visitada pela literatura acadêmica. Essa história apresenta ao investigador um antigo e rico passado, repleto de disputas políticas, debates, controvérsias, até mesmo, anedotas.

Em diferença ao senso comum, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) foi criado em 1962, no amplo pacote do “Programa de Reformas de Base” instituídas no Governo João Goulart, não em 1994, quando foi, na verdade, reestruturado no marco das “Reformas Liberais” iniciadas pelo Governo Itamar Franco.<sup>1</sup> Os aspectos políticos e econômicos da origem e preservação do CADE como instituição perpassam o regime democrático, o Golpe Militar, o regime ditatorial-militar e, também, a alteração do modelo político-econômico desenvolvimentista de grande

---

<sup>1</sup> Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962 cria o CADE.

As Reformas de Base foram uma bandeira política que o presidente João Goulart tentou emplacar e que incluía a Reforma Agrária, a Lei Antitruste e o Controle da Remessa de Lucros para o exterior. Essas bandeiras eram defendidas para fins de mudança institucional do ambiente democrático; eram objetivos apoiados por importantes setores sindicais e, a Reforma Agrária, contava com o especial suporte do movimento camponês.

Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994 é o marco inaugural do SBDC, que transforma o CADE em autarquia.

As Reformas Liberais constituíram um pacote de ações que visavam reduzir as tarifas alfandegárias protecionistas e rever as políticas industriais. Em linhas gerais, objetivou rever os mecanismos estatais de controle do mercado, entendidos – do modo que estavam sendo aplicados – como ineficientes e prejudiciais à economia e ao bem-estar social. As principais reformas apontadas foram a abertura da conta comercial que, seguindo as diretrizes da OMC, reduziu as tarifas de importação sem que houvesse contrapartida, foi uma redução unilateral das alíquotas de importação e dos subsídios à exportação; e a abertura financeira que deu livre movimento as transações financeiras.

intervencionismo estatal – com ênfase na política industrial, empresas públicas e substituição de importação – para o modelo de Estado liberal - com ênfase na abertura comercial e financeira, nas privatizações e na eficiência produtiva.

Tomando por referência esses fatos, que esbarram na história do órgão de defesa da concorrência brasileiro, pergunta-se: por que o surgimento do CADE ocorreu em um dos períodos mais conturbados da história política nacional, no Governo parlamentarista de João Goulart, nas vésperas do Golpe Militar de 1964? Como o CADE resistiu, ou por que não o extinguiram, nas inúmeras reformas ocorridas até a Nova República?

Esta dissertação defende que a forma apropriada para esclarecer essas dúvidas e motivar melhor juízo sobre a atual política de concorrência é a análise da história institucional do CADE. É um preconceito acreditar que o conhecimento da origem histórica de uma instituição ou de um tipo nos mostra imediatamente sua natureza sociológica ou econômica. Tal conhecimento frequentemente nos leva à sua compreensão, mas não produz diretamente uma teoria a seu respeito.<sup>2</sup>

O esforço de aprendizagem empreendido nessa dissertação foi, principalmente, no sentido de desenvolver o método histórico de pesquisa. Para tanto, a metodologia aplicada fundamentou-se na análise de fontes primárias como, por exemplo, antigos processos arquivados no CADE, artigos de jornais, transcrição de debates no Congresso, letra legislativa e entrevistas realizadas com as principais personalidades que participaram da construção histórica do Conselho. Além disso, recomendam-se as várias fontes secundárias que analisaram o tema.<sup>3</sup>

A hipótese central deste trabalho é a de marginalização da política de combate ao abuso de poder econômico frente à política industrial durante toda a década de sessenta, setenta e meados de oitenta, principalmente, quanto autonomia do CADE à política de controle de abastecimento e de preços. Durante a década de sessenta até meados da década de oitenta, a política econômica foi amplamente conduzida pela política

---

<sup>2</sup> Parafrazeando o argumento de Joseph Schumpeter (1982 [1964]), “A Teoria do Desenvolvimento Econômico”, p. 55.

<sup>3</sup> Utilizou-se amplamente a ferramenta digital desenvolvida pela Biblioteca Nacional, a Hermetoteca Digital. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>> acesso: durante todo o ano de 2012 e 2013.

industrial. O programa de substituição de importações fomentava o desenvolvimento de setores industriais pela iniciativa direta do Estado, por meio do investimento na criação de empresas e infraestrutura. Os objetivos da política concorrencial representavam pequena parcela das diretrizes dos planos nacionais de desenvolvimento nesse período. O CADE tinha pouca autonomia e, muitas vezes, apenas complementava as ações dos demais organismos, dentro da perspectiva da política industrial.<sup>4</sup>

Na crise do desenvolvimentismo, durante a década de oitenta, ocorreram mudanças na visão política sobre a atuação do Estado na economia. A opção do governo pelo controle direto nos mercados foi, aos poucos, mudando pelo consenso na ação indireta, através da regulação e garantia da concorrência.<sup>5</sup> No final da década de oitenta, principalmente, após o fracasso do Plano Cruzado, os organismos de controle de preços e abastecimentos, que sustentavam a ação direta do Governo, passaram por segundas reformas que visavam maior prioridade à política de defesa da concorrência. Essas reformas foram orientadas pelos conceitos neoliberais de eficiência, pela qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações públicas.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Organismos como o Conselho Interministerial de Preços - CIP -e a Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB.

<sup>5</sup> “De amplamente majoritário até década de 1980, o desenvolvimentismo perdeu rapidamente apoio após o fracasso do Plano Cruzado em 1987, embora os princípios que o norteavam, tal como nacionalismo, defesa da industrialização e da ação do Estado, tivesse força, ainda, para influenciar significativamente a Constituição de 1988. Apesar das medidas radicais de Collor, um novo projeto só começou a ser formulado em 1993, no ocaso do seu governo. Mas somente com FHC que esse projeto adquiriu consistência teórica e amplo apoio popular – que não podia ser explicado apenas pelos resultados positivos do Plano Real – ou seja, a retórica da reforma do Estado foi vitoriosa no debate público e levou a hegemonia de uma nova convenção, que Fábio Erber chamou de Convenção Neoliberal” (PRADO, L. C. D., 2013, p.13). Para um aprofundamento nas convenções econômicas no período ver F. Erber (2008).

<sup>6</sup> Cf. Prado (2013) p. 14. “Ou seja, até a década de 1980, a oposição à agenda desenvolvimentista vinha de uma visão conservadora que rejeitava a agenda de reformas promovida pelas políticas desenvolvimentistas. A partir da década de 1990, as abordagens neoliberais, não mais rejeitam reformas, mas defendem sua própria agenda de reformas que pretendia simultaneamente acabar com as políticas anteriores, mas também criar uma nova ordem que estabelecesse as condições econômicas e políticas para implementar um novo modelo econômico. Por isto, o neoliberalismo nos países em desenvolvimento, ao contrário do seu discurso, tem um viés altamente intervencionista. Sua agenda passa por reformulação do papel do Estado. Por um lado, implica em reforma administrativa com a redução dos funcionários públicos e alienação de empresas estatais, mas por outro lado, a nova agenda tem como objetivo criar novas instituições, tais como as Agências Reguladoras e uma Agência de Defesa da Concorrência, para administrar a nova ordem econômica orientada para o mercado”.



O trabalho não objetiva desenvolver o debate teórico, conquanto, brevemente menciona os possíveis caminhos e a opção teórica adotada. Os organismos de defesa da concorrência podem encontrar seus fundamentos de validade nas várias vertentes do pensamento econômico, ainda que antagônicas. A necessidade de um organismo dessa natureza, ademais, pode ser justificada tanto pela teoria econômica neoclássica, de base marshaliana, quanto pelas teorias dinâmicas, de base shumpeteriana, e, até mesmo, por teorias mais críticas, como a marxista.<sup>7</sup>

Na teoria neoclássica, os mercados funcionam em concorrência perfeita. A hipótese de concorrência perfeita, somada às hipóteses de rendimentos decrescentes de escala, de atomismo dos agentes e racionalidade, possibilitam deduções teóricas que dotam o mercado autorregulado de capacidade para a alocação ótima dos recursos e fatores produtivos da economia. Os chamados “teoremas fundamentais do bem-estar” vinculam

---

<sup>7</sup> Em outra amplitude teórica, olhando para o mercado e para as instituições como agentes abstratos, autores vinculados à economia política, como Karl Polanyi (1944), dentro do espectro de teorias críticas, defendem uma visão contestadora do mercado como forma de desenvolvimento socioeconômico. Trabalham com a interação do Estado e do mercado sob a definição de duplo movimento: as forças do mercado dirigem o movimento de liberalização das relações socioeconômicas, enquanto que o Estado e suas instituições dirigem o movimento de conservação dessas relações. A instituição de defesa da concorrência justifica-se, então, porque atua na conservação das relações sociais e na regulação do movimento de liberalização dos mercados, que possui dinâmica intrinsecamente anticompetitiva (POLANYI, K. [2007 (1944)], *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. Argentina, Buenos Aires.)

“Nuestra tesis es la de un mercado autoregulado implicaba una utopía total. Tal institución no podría existir durante largo tiempo sin aniquilar la sustancia humana y natural de la sociedad; habría destruido físicamente al hombre y transformado su ambiente en un desierto. (Karl Polanyi, “La Gran Transformación”, (POLANYI, op. cit., pág. 49)

“Autores liberales tales como Spencer y Sumner, Mises y Lippmann, presentan una explicación del doble movimiento sustancialmente similar al nuestro, pero lo interpretan de manera enteramente diferente. Mientras que en nuestra visión era utópico el concepto de un mercado autorregulado, y su progreso se vio detenido por la autoprotección realista de la sociedad, en la visión de tales autores todo proteccionismo fue un error debido a la impaciencia, la avaricia y la miopía, sin el cual el mercado habría resuelto sus dificultades. Determinar cuál de estas dos visiones es la correcta constituye tal vez el problema más importante de la historia social reciente, ya que involucra nada menos que una decisión sobre la pretensión del liberalismo económico de ser el principio de organización básico en la sociedad.” (POLANYI, op. cit., pág. 197)

o modelo de concorrência perfeita ao conceito de eficiência alocativa, por meio de um modelo de equilíbrio geral.<sup>8</sup>

As implicações normativas para essas políticas de defesa da concorrência surgiram a partir dos anos cinquenta, com a Escola de Harvard, cujo pensamento correlacionava a estrutura do mercado com a conduta dos agentes. A partir do estabelecimento dessa relação de causalidade, definia-se o desempenho alocativo e distributivo da economia. Logo, a concentração dos mercados, a presença de monopólios, ou formação de oligopólios, favorecida por economias de escala, economias de escopo, barreiras naturais à entrada, ou pela própria dinâmica competitiva, resultando em fusões e aquisições, eram situações que mereciam atenção regulatória, pois, a estrutura concentrada, *per se*, representava riscos à concorrência e ao desempenho econômico – alocativo, produtivo e distributivo.

Outra referência teórica importante na prescrição de políticas normativas de concorrência é a tradição associada à Universidade de Chicago. Em contraposição à Escola de Harvard, esses não justificavam os resultados econômicos pela estrutura do mercado. O conceito fundamental pautado por essa Escola foi o da eficiência. Portanto, anuíam à possibilidade de mercados com estruturas concentradas, conquanto, eficientes. Dessa forma, a geração de economias de escala, a diminuição dos custos de transação e os riscos associados à presença de ativos específicos poderiam resultar em benefícios líquidos para a sociedade, mesmo que com estruturas de mercado concentradas.

Nesta dissertação, adota-se o modelo schumpeteriano de análise dos mercados. Sob essa ótica, os mecanismos institucionais de defesa da concorrência se justificam ao garantir a

---

<sup>8</sup> Dessa forma, a análise normativa microeconômica passou a tratar dos desvios dos mercados perfeitos como imperfeições e poder de mercado - quando os mercados encontram-se em condições imperfeitas de concorrência, existem falhas de mercado – informação assimétrica, bens públicos, externalidades, risco moral, problemas de agência, custos de transação e economias de escala e escopo. Identificadas as falhas no funcionamento do mercado, justifica-se a intervenção de agentes, ou instituições que devem dirigir o mercado ao seu melhor funcionamento (STIGLITZ, Joseph E. – *The Economic role of the State*, Basil Blackwell, Oxford, 1994.)

dinâmica competitiva, a rivalidade, e ao induzir o empresário à criação de novas formas de apropriação do lucro, seja pela diferenciação do produto, seja pela inovação em sentido amplo. De acordo com essa teoria, deve-se cuidar para que as barreiras de mercado e a própria tendência de acumulação não suprimam a dinâmica competitiva e impossibilitem o esforço de inovação. Portanto, o monopólio não é, necessariamente, uma posição prejudicial ao desenvolvimento econômico. Ele pode ser o resultado da própria dinâmica inovadora, ao criar novos mercados.<sup>9</sup>

O CADE surgiu no Governo parlamentarista de Goulart, quando foram sistematizadas e concentradas as diretrizes da política antitruste, antes vigente em arcabouço normativo esparso e conectado às disposições do Código Penal.<sup>10</sup> A partir da promulgação da Lei 4.137/1962, as análises dos casos de antitruste deixaram de ser competência da esfera penal para ser de competência da esfera administrativa. O que implicava alterações significativas nos possíveis efeitos diretos de uma condenação. No início, estava claramente presente a visão política de combate aos grandes trustes e cartéis, especialmente, os internacionais. Utilizavam amplamente conceitos como a “defesa da economia popular” e a “carestia”.

---

<sup>9</sup>A dinâmica da competição conduz o empresário à criação de novos mercados e oportunidades de lucros, resultando em inovações e desenvolvimento de novos produtos. A inovação e segmentação podem resultar em poder de mercado, com barreiras permanentes à entrada de novos competidores.

“A concorrência schumpeteriana caracteriza-se pela busca permanente de diferenciação por parte dos agentes, por meio de estratégias deliberadas, tendo em vista a obtenção de vantagens competitivas que proporcionem lucros de monopólio, ainda que temporários. Por isso mesmo, concorrência não é o contrário de monopólio. Se bem sucedida, a busca de novas oportunidades, ou inovação em sentido amplo, deve gerar monopólios, em maior ou menor grau e duração. Se eles serão ou não eliminados eventualmente, por meio de novos concorrentes ou imitadores, é algo que não pode ser preestabelecido. Na ocorrência de retornos crescentes de escala, como é frequente, vantagens monopolísticas tendem a se consolidar, em vez de desaparecer”. (POSSAS, M. Concorrência Schumpeteriana, p. 419. In: KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. Economia industrial. Rio de Janeiro: Campus, 2002.)

Os novos mercados gerados pelo processo de inovação podem resultar em poder de mercado ao empreendedor, ou seja, possibilidade de barreiras permanentes à entrada e posição monopolista. Essa dinâmica monopolista é justificada quando o mercado apresenta altos níveis de inovação, seja diferenciação dos produtos, seja pela criação de novos produtos e novos mercados. Caso os novos mercados criados apresentem baixa dinâmica de inovação schumpeteriana, baixos investimentos, que não justifiquem sua estrutura, o Estado deve intervir nessa dinâmica para fomentar a competição, por exemplo, reduzindo as barreiras à entrada e as ações estratégicas predatórias.

<sup>10</sup>A Constituição de 1946, no seu Art. 148 dispunha sobre as diretrizes da defesa da concorrência. Conquanto, necessitava de lei complementar, regulada apenas em 1962, com a Lei 4.137. Na ausência de regulação do Art. 148, retomava-se DL 869/1937. Getúlio Vargas sancionou duas novas leis que tratavam explicitamente tema, ainda sem regular o Art. 148, a Lei 5.121 e a Lei 5.122, de 1951.

A pré-história legislativa do direito antitruste brasileiro remonta ao Decreto Legislativo nº 869/1938, à “Lei Malaia” de 1945, ao Projeto de Lei nº 122/1948 e ao Projeto de Lei nº 3/1955.<sup>11</sup> Da evolução desse debate legislativo, surge o CADE na década de sessenta, marginalizado pela política industrial, justaposto ao órgão de abastecimento, Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e aos órgãos de controle de preços, Conselho Interministerial de Preços (CIP) e Comissão Nacional para Estabilização de Preços (CONEP).<sup>12</sup> À época, a estrutura administrativa do CADE era muito pequena, carecia de verbas e de pessoal, também de divulgação e reconhecimento do público de suas atribuições.

A entidade ainda não tinha grande importância política e social. Para se ter ideia, funcionava no subsolo do Palácio do Catete, no Rio de Janeiro. Era uma inovação que começava a dar seus primeiros passos. Por não ser ainda conhecida pelo público, não era requisitada a ponto de haver outras denúncias.<sup>13</sup>

O CADE também enfrentou limitações decorrentes da política econômica adotada pelos governos militares, baseada no controle de preços e no estímulo à formação de grandes grupos econômicos nacionais. Por exemplo, no mesmo ano da criação do CADE, também foi criada a SUNAB - responsável pela elaboração e promoção de uma política nacional de abastecimento de produtos essenciais. A SUNAB podia fixar cotas de produção, de importação e de exportação. Outro exemplo é a criação da CONEP, que determinou que todo reajuste de preços pretendido pela indústria manufatureira tinha de ser antes aprovado pela Comissão.

---

<sup>11</sup> Respectivamente, Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938; Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945; Projeto de Lei nº 122, de 27 de julho de 1948; Projeto de Lei nº 3, apresentado no dia 28 de fevereiro de 1955, transformado na Lei Ordinária nº 4.137/1962.

<sup>12</sup> A Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, criou a SUNAB;

O Decreto nº 63.196, de 29 de agosto de 1968, criou o CIP. O Decreto nº 61.993, de 28 de dezembro de 1967, criou o CONEP.

O sistema de controle de preços e abastecimento foi organizado entre 1962 e 1973, entrou em pleno funcionamento entre 1974 e 1980 e foi extinto em 1991. Cf. FRISCHTAK, C. R. “Regulação Estatal dos Preços industriais no Brasil: a experiência do Conselho Interministerial de Preços”. Tese de mestrado, orientador Belluzo, Unicamp, Campinas, 1980.

Cf. DA MATA, (1980), “Controle de Preços na Economia Brasileira: Aspectos Institucionais e Resultados”. Política e Programação Econômica, 10(3).

<sup>13</sup> Depoimento de Luiz Rafael Mayer, membro técnico da Procuradoria do CADE em 1964. Defesa da concorrência no Brasil : 50 anos, 2013, p.43.

A recorrente demora do governo em indicar os substitutos para o Conselho, também pesou contra o fortalecimento da instituição de defesa da concorrência, pois, a vacância impossibilitava o *quórum* necessário às deliberações. Logo, em função da omissão do Presidente da República quanto à indicação dos Conselheiros substitutos, decretou-se algumas vezes a desativação temporária do Conselho.<sup>14</sup>

Desde sua criação em 1962, no ambiente das “Reformas de Base” de João Goulart, até as “Reformas Liberais” de 1994, a estrutura administrativa com que podia contar o órgão era irrisória, principalmente, frente ao desafio da economia brasileira. O quadro de funcionários era pequeno e emprestado de outros Ministérios, resultando em grande volatilidade nos cargos técnicos, acarretando perda da memória institucional e jurisprudencial. Os casos julgados e as punições aplicadas eram constantemente contestados na justiça comum, sendo raras as vezes em que houve deferência à decisão do Conselho. Não obstante, a instituição funcionava rigorosamente, formulou suas bases conceituais, jurisprudências, elaborou seu Regimento Interno e, muito desses trabalhos, contribuíram na criação da rotina institucional, que perdura até os dias de hoje.

Na década de noventa, o organismo de defesa da concorrência ganhou força política. Deu-se início ao desenvolvimento do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). O primeiro passo foi dado em 1991, com a criação da Secretaria Nacional de Defesa Econômica (SNDE), antecessora da Secretaria de Defesa Econômica (SDE). O CADE foi transformado em autarquia em 1994.<sup>15</sup> O Sistema ficou completo em 1995, com a criação da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

A Lei que transformou o CADE em autarquia surgiu de debates no Congresso Nacional que se estenderam por mais de quatro anos. Nesse mesmo período, no qual se discutiu a forma como seria outorgado maior poder à instituição, o CADE ficou desativado. Seu período de inatividade corresponde a todo o Governo Collor, cogitou-se, inclusive, sua extinção ou total subordinação à SNDE. Em meio às convulsões políticas e ministeriais

---

<sup>14</sup> Paulo Germano Magalhães, entrevista à Revista de Direito Econômico do CADE número 1, de 1986.

<sup>15</sup> Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. A autarquia é uma personalidade jurídica pública de descentralização administrativa. Em geral, ocorre para dar maior autonomia administrativa ao ente, gerando maior especialização nos seus procedimentos internos e orçamento. A maior autonomia não livra o organismo do controle e tutela do ente ao qual está vinculada.

da época, decidiu-se retornar ao Conselho do CADE seus poderes judicantes. Após a nomeação de Ruy Coutinho para a presidência do Conselho, o órgão passou a ganhar cada vez mais espaço nas discussões interministeriais. De fato, nas reformas neoliberais do Governo Collor, organizaram comissões para fundir as atribuições da SUNAB à alçada do CADE. As reformas buscavam fortalecer o Conselho. Depois das diversas tentativas de congelamento de preços dos planos de estabilização, os organismos de controle de preços e abastecimento estavam politicamente enfraquecidos e operacionalmente atrofiados. A defesa da concorrência passou a ser entendida como parte fundamental da solução inflacionária.

Atualmente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência foi unificado e institucionalizado na pessoa jurídica da autarquia do CADE. O “SuperCADE” atual é resultado da unificação da SDE, da Procuradoria-Geral do CADE, no próprio CADE.<sup>16</sup> O papel social e institucional do Conselho, hoje, segue as diretrizes iniciais de 1962: garantir um ambiente produtivo concorrencial para propiciar o desenvolvimento tecnológico e inovador, gerando maior bem-estar para a população, garantir a competição como forma de controle dos preços e do comportamento empresarial saudável.

É verdade que a instituição evoluiu positivamente nos últimos vinte anos, do controle de fusões e aquisições, ao combate dos cartéis, nos anos 2000, ao atual combate as colusões em licitações públicas. No entanto, a ação do CADE está muito aquém da amplitude necessária para a economia brasileira. Ocorreram importantes melhorias referentes aos recursos destinados pelo Ministério e ao número de funcionários especializados, mas o desafio ainda está longe de ser superado, as dificuldades desse organismo em regular, controlar e punir as grandes corporações, quando concentram mercados e distorcem o ambiente competitivo de forma nociva à sociedade, em prejuízo do consumidor, ainda é muito grande. Controlar o poder econômico e político das grandes empresas, que dispõem de *lobby* político, milionárias contratações de grandes escritórios de advocacia que, via de regra, possuem mais recursos e funcionários técnicos que o próprio CADE, é a batalha democrática que o Estado brasileiro deve enfrentar em defesa da concorrência, em benefício dos cidadãos.

---

<sup>16</sup> Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

A análise histórica, apresentada nos capítulos seguintes, aponta para o fato do CADE ter sido marginalizado e ter tido sua autonomia reduzida, dentro do amplo quadro de política industrial desenvolvimentista.<sup>17</sup> A década de oitenta foi um período de transição, em que imperou o grave problema inflacionário, a restrição externa e o desequilíbrio fiscal. Por fim, no início dos anos noventa, as reformas do Governo Collor trouxeram nova visão, um novo consenso, entendido como neoliberal. Esse novo consenso foi estruturado no Governo Itamar e Cardoso. A política industrial deixou de ser priorizada. O CADE surgiu como instituição fundamental na garantia do bom desempenho econômico, invertendo, portanto, a causalidade da ação - antes era marginalizado pela política industrial, agora a política industrial era marginalizada pelo CADE, especialmente, quanto ao controle de preços e abastecimento. Logo, confirma-se a hipótese central de que o CADE teve sua eficácia reduzida pela atuação da SUNAB e do CIP até o final da década de oitenta, quando, principalmente, devido ao problema inflacionário, a restrição do balanço de pagamentos e o desequilíbrio fiscal, ocorreu a inversão nessa ação.

No debate sobre as reformas do Governo Collor, denominado “Bolo de Noiva”, no final da década de oitenta, discutiu-se a necessidade de subordinar a SUNAB ao CADE, de forma a fortalecer a ação do último, tanto pelo argumento de eficiência econômica, quanto pela ideia de conter os preços ao incentivar a concorrência. Em seguida, no Governo Itamar Franco, novamente, dentro das reformas e do novo arranjo institucional pretendido, debateu-se a prioridade do CADE no controle dos mercados de forma indireta, em detrimento do controle direto dos preços e do abastecimento.

Dentro desse amplo quadro de reformas, que começou com Collor e terminou com FHC, o CADE aumentou sucessivamente sua importância institucional dentro da estrutura do Governo. Primeiro ampliou sua ação sobre casos de fusão e aquisição, com a Lei 8.158/91, depois, tornou-se autarquia, com claros ganhos em sua autonomia decisória, com a Lei 8.884/94. Pode-se afirmar que o Sistema Brasileiro de Defesa da

---

<sup>17</sup> Entre alguns exemplos de casos que explicitam essa relação é Averiguação Preliminar nº 0027/1968, que, também, envolveu a SUNAB (resolução nº 151/64, nº 276/1966) e a CONEP (Resolução Nº 256 de 1966). O Caso da crise da manteiga, a controvérsia com a indústria automobilística na década de setenta. O caso da investigação sobre a Guerra da Lagosta, entre outros.

Concorrência (SBDC) iniciou sua história em janeiro de 1995, com a criação da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE). Em 2011, o SBDC foi reestruturado, fundindo a SDE e a Procuradoria dentro da alçada do CADE. Hoje o SBDC é composto pelo CADE e pela SEAE.<sup>18</sup>

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, essa introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo trata dos antecedentes da Lei 4.137, a Lei do CADE, subdividido em duas seções, a primeira sobre as origens na legislação brasileira da norma de combate ao abuso de poder econômico e, a segunda sobre as origens específicas da Lei 4.137, a Lei do CADE, de 1962. O segundo capítulo trabalha com os primeiros anos de existência do CADE (1962-1973), subdividido em três seções, a primeira trata do Conselho pré-Golpe militar de 1964, a segunda trata do Conselho pós-Golpe Militar de 1964, a terceira sessão faz uma síntese do período, pois, nesse capítulo realizou-se um esforço em descrever os primeiros casos julgados pela instituição. O terceiro capítulo trata do CADE durante a década de setenta até o início da nova República, a partir da eleição de Tancredo Neves em 1984, portanto compreende todo o período de 1974 a 1984. Esse capítulo está dividido em duas seções, a primeira contempla a presidência de Gratuliano Brito (1974-1980) - quando o CADE aplicou suas primeiras punições e a segunda analisa o CADE durante a presidência de Eduardo Galil à Nova República - quando o CADE foi, de certa forma, esquecido. O quarto capítulo, CADE (1985-1994), trata do CADE no momento dos planos de estabilização da década de oitenta até a origem do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica. Está subdividido em duas seções, a primeira, o CADE entre os Planos de Estabilização (1985-1989), e a segunda, o CADE das reformas a autarquia (1990-1994).

---

<sup>18</sup>Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, antes, o SBDC era composto pela SDE – Ministério da Justiça, órgão responsável por instruir a análise concorrencial dos atos de concentração econômica ( fusões, aquisições, etc.), bem como investigar infrações à ordem econômica - , SEAE – Ministério da Fazenda, responsável por emitir pareceres econômicos em atos de concentração, investigar condutas para oferecer representação à SDE, bem como elaborar facultativamente pareceres em investigações sobre condutas anticoncorrenciais – e pelo CADE – Ministério da Justiça, responsável pela decisão final, na esfera administrativa, dos processos iniciados pela SDE ou SEAE. Assim, após receber os pareceres da SDE e SEAE, que não são vinculativos, o CADE tinha a tarefa de julgar tanto os processos administrativos que tratam de condutas anticoncorrenciais quanto as análises de atos de concentração econômica. Hoje esses procedimentos ocorrem internamente, dentro da estrutura do CADE.



## 1. OS ANTECEDENTES DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA

A história das origens da instituição de defesa da concorrência no Brasil traz importantes episódios e controvérsias, que ocorreram no processo de edificação do organismo antitruste. Desde 1962, há no Brasil um órgão responsável por zelar pela defesa da concorrência. Existe, ainda, a história anterior a 1962 que ilustra os percalços e vitórias dos legisladores, que possibilitaram a proposição do Projeto de Lei nº 3, de 1955 que, aprovado em 1962, instituiu o CADE.

A Lei que criou o CADE passou por quatorze anos de debates no Congresso Nacional, e foi acusada por muitos de ser excessivamente intervencionista. Empresas multinacionais chegaram a interpretar a legislação antitruste brasileira, inspirada na legislação antitruste norte-americana, como ato de nacionalismo econômico, até mesmo, comunismo.<sup>19</sup>

A história da política de defesa da concorrência brasileira é formada por inúmeros fatores políticos que a tornaram um processo complexo, com crescimento não linear e até mesmo alguns momentos de paralisação. Nas próximas sessões apresentam-se as origens das instituições de combate do abuso do poder econômico no Brasil. Em seguida, nos deteremos sobre os antecedentes históricos da lei 4.137/1962.

### 1.1. AS ORIGENS DO COMBATE AO ABUSO DO PODER ECONÔMICO NO BRASIL

---

<sup>19</sup> O *Sherman Antitrust Act*. Foi criado no dia 2 de julho de 1890. Junto com a legislação canadense de 1889 são os primeiros estatutos da defesa da concorrência no mundo capitalista moderno. A lei norte-americana foi complementada pelo *Clayton Antitrust Act*. (1914):

*Section 1: "Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal."*

*Section 2: "Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony [ . . . ]"*

Para entender o debate na época ver: MAGALHÃES, P. G. Entrevista no jornal "O Semanário", (29/01/1959, p.9).

O marco histórico comumente utilizado para o início do Estado Moderno brasileiro é a Revolução de 1930.<sup>20</sup> O Estado Moderno é caracterizado pelo capitalismo industrial e relações monetárias de produção. Em seguida, no Governo de Getúlio Vargas, promulga-se a Constituição de 1934, alcunhada de “Polaca” pelo forte conteúdo autoritário. Essa Carta Constitutiva previa organização da ordem econômica conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, a fim de possibilitar existência digna ao cidadão brasileiro. Além disso, abordava de forma ampla o conceito de livre mercado. De acordo com a Carta de 1934, a livre concorrência deveria basear-se pelo princípio de equilíbrio dos mercados, para fins de controle da variação dos preços, de modo que, o Poder Público, pudesse agir na repressão às formas desleais de concorrência, principalmente, em relação àquelas que conduzissem à alta dos preços e ao prejuízo do consumidor.<sup>21</sup>

Ainda durante o período de vigência da Constituição de 1934, o Estado passou a controlar os aluguéis comerciais e industriais, estendendo o controle aos aluguéis residenciais em 1936.<sup>22</sup> Foi criado, também, o “Código de Águas”, que conferia ao Ministério da Agricultura competência para regular e fiscalizar a produção, transmissão e transformação de energia elétrica, com o objetivo de assegurar serviço adequado, fixar tarifas razoáveis e garantir a estabilidade financeira das empresas.

A Carta Constitucional de 1937, com forte influência das Constituições italiana e portuguesa, iniciou o período do Estado Novo.<sup>23</sup> Trazia os seguintes dispositivos sobre a economia de mercado:

Art. 115 A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

---

<sup>20</sup> Cf. FURTADO, C. M. Formação Econômica do Brasil. 34ª ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2008.

<sup>21</sup> Cf. FERRARI JÚNIOR, T. S., Revista dos Mestrados em Direito da UFBA, Julho/91-Junho/92, nº 2, Salvador, pp. 65-74.

<sup>22</sup> Decreto nº 24.643 de 20 de abril de 1934 e Decreto Lei nº 9.669 de 20 de agosto de 1936.

<sup>23</sup> “A 10 de novembro é comunicado ao país e ao povo que já não existe a República do Brasil, agora existe o Estado Novo corporativo, com uma constituição copiada da italiana e da portuguesa, sob ardentes aplausos e votos de felicidade da Alemanha e Itália.” (AMADO, J. Cavaleiro da Esperança: vida de Luiz Carlos Prestes. 32ª Ed., p. 321-322. Rio de Janeiro. Record: 1985)

Art. 116 Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art. 135 Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, fundam-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata ou imediata, revestindo a forma de controle, do estímulo ou da gestão direta.

Art. 141 A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição.

Nesse período, a defesa da concorrência atrelava-se às preocupações políticas e carregava forte função repressiva e punitiva. Dessa forma, os primeiros diplomas legais aplicáveis à seara econômica, tinham por escopo a tipificação de ilícitos penais. Esses tipos transformaram em crime algumas formas de concentração e distúrbios de mercado, principalmente, monopólios e cartéis.

O Decreto-lei nº 869 de 18 de novembro de 1938, inspirado no projeto do Código Penal argentino bem assim na primeira legislação e jurisprudência americanas e nas propostas da Comissão de Reforma do Código Penal alemão, se inscrevia ainda num cenário cujo pano de fundo temia as formas de concentração, como distúrbios na estrutura do mercado. Esta visão penal das distorções mercadológicas colocava, assim, a economia do país a meio passo entre o franco intervencionismo, nos sobretons políticos, e uma concepção estrutural conservadora, na tintura legal. De qualquer modo, o Decreto-lei nº 869/38 era mais um diploma que, visando à defesa da economia popular, antes e nessa medida, procurava coibir os distúrbios no mercado.<sup>24</sup>

O Decreto-lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, que regulamentou o art. 141, da Constituição de 1937, ao prever a repressão às práticas lesivas à economia popular,

---

<sup>24</sup> Cf. FERRARI JÚNIOR, T. S. (1991/1992), p.67.

assumia a função de institutos antitruste *de facto*.<sup>25</sup> Esse primeiro dispositivo antitrustes não concentrava, ou sistematizava as normas e práticas punitivas em legislação específica, conquanto, atribuía a competência para processar e julgar ilícitos ao Tribunal de Segurança Nacional, facultando-se ao Ministro da Justiça a interdição das pessoas jurídicas que praticassem os delitos previstos.<sup>26</sup>

(...) o antitruste não nasce, no Brasil, como fator de ligação entre o liberalismo econômico e (manutenção da) liberdade de concorrência. Nasce como repressão ao abuso do poder econômico e tendo como interesse constitucionalmente protegido o interesse da população e do consumidor.<sup>27</sup>

O decreto tinha força de lei, punia a provocação de oscilações, ajustes, alianças ou fusões de capitais.<sup>28</sup> Dessa forma, introduziu-se no sistema jurídico brasileiro, em 1938, a condenação de determinadas práticas (participação em consórcios, convênios, ajustes, alianças ou fusão de empresas) que levassem ao aumento arbitrário de lucros, ou ao domínio do mercado com elevação dos preços.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup>Sob o manto da economia popular, o Decreto-lei nº 869 inseriu, pela primeira vez, no nosso ordenamento jurídico normas antitrustes que perduram até hoje, como a coibição ao açambarcamento de mercadorias (art.2º, IV), à manipulação da oferta e procura (art. 2º, I e II), à fixação de preços mediante acordo de empresas (art. 3º, I), à venda abaixo do preço de custos (art. 2º, V) e à exclusividade (art. 3º, I).

<sup>26</sup> Tribunal de Segurança Nacional (TSN) era órgão da justiça militar do Brasil criado pela lei nº 244 de 11 de setembro de 1936 durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. Tinha o objetivo de julgar matérias durante períodos de guerra. A criação do TSN está ligada à repressão aos envolvidos no fracassado levante comunista de novembro de 1935, quando militantes da Aliança Nacional Libertadora se insurgiram contra o governo de Getúlio Vargas nas cidades de Natal, Recife e Rio de Janeiro. O Tribunal de Segurança Nacional começou a ser estruturado em 1935, mas assumiu sua forma permanente em 1937, após o Estado Novo. Foram julgados pela TSN, Luis Carlos Prestes, Caio Prado Junior e, até o Integralista, Plínio Salgado. O TSN foi extinto pela Lei Constitucional nº 14 de 1945.

Deve-se atentar que o TSN era composto por dois juízes civil, três militares e um advogado, a maioria militar comprometia a imparcialidade das decisões. Ademais, por ser um tribunal de segurança nacional e julgar ilícitos contra a ordem econômica, devia, portanto, considerar esses delitos ultrajantes à soberania do Estado. Cf. BARRETO, Celso de Albuquerque; BRANCO, Nelson de Andrade. *Repressão ao abuso do poder econômico*. São Paulo: Atlas, 1964.

<sup>27</sup> Cf. FORGONI (1997), p. 99.

<sup>28</sup> O Decreto-Lei nº 869, segundo FERRAZ JR, Tércio Sampaio (2009), foi fortemente influenciado pelo Código Penal Argentino. Sua elaboração ficou a cargo do jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Hungria. Posteriormente, na ocasião do projeto de Lei nº 1.521, o mesmo Nelson Hungria declarou que o Decreto-lei nº 869/38 foi “elaborado de afogadilho”, pois, visto que “encomendado com urgência tive que organizá-lo um tanto atabalhoadamente.” SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Achegas à Lei 8.884/94*. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho [et.al.] (coord.). *Lei Antitruste: 10 anos de combate ao abuso de poder econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 266.

<sup>29</sup>O domínio do mercado com o fim de elevar preços e obter grandes margens de lucro era expressamente condenado pelo inciso IV do mencionado art. 2º do DL nº 869/38. A atual lei do CADE dispõe similarmente sobre o tema no art. 36, III, da Lei 12.529/2011

O DL nº 869/1938 também apresentava importante semblante político. Havia uma disputa político-econômica entre Getúlio Vargas e a oposição, liderada por Assis Chateaubriand e Carlos Lacerda.<sup>30</sup> Vargas utilizava da repressão política, a polícia especial e todo aparato estatal. Por outro lado, a oposição reivindicava o retorno à democracia e a aplicação de políticas liberais, o fim das perseguições políticas, a redução do controle estatal na economia, a privatização de empresas estatais e a extinção de organismos de controle econômico. Ademais, com o advento da Segunda Guerra, a oposição criticava o contraditório movimento do Governo ao lado dos Aliados, do mesmo modo que combatiam a aproximação com o Eixo. Nesse contexto, o decreto munia o Governo de instrumento adicional para investigar e punir, criminalmente, os empresários que atuassem contra a concorrência, ou contra os desmandos político-ditatoriais. Os grandes empresários, que monopolizavam grandes setores da economia brasileira e faziam oposição a Vargas, como Chateaubriand, entendiam o DL 869/1938 como meio legal para controlar a ação da oposição.<sup>31</sup>

## 1.2. AS ORIGENS DA LEI 4.137 – LEI DO CADE

A Lei Malaia visava coibir “os atos contrários à ordem moral econômica”, para tanto, estipulou-se a criação da “Comissão Administrativa de Defesa Econômica”.<sup>32</sup> No entanto, a política nacional, pós Estado Novo, não foi suficientemente receptiva a esse

---

<sup>30</sup> Assis Chateaubriand era um dos homens mais ricos do Brasil na época. Era líder oposicionista ao Estado Novo, junto ao jornalista Carlos Lacerda. Chateaubriand era proprietário dos principais jornais e rádios de São Paulo e Pernambuco.

<sup>31</sup> Cf. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV). Disp.: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas/anos3745/PoliticaAdministracao/Constituicao1937>>. Acesso em: 13/03/2013.

<sup>32</sup> Decreto-lei nº 7.666, alcunhada “Lei Malaia”, de 22 de junho de 1945, de Agamemnon Magalhães. Nominada Malaiapelos opositores, devido aos traços orientais de Agamemnon

(...) “era, na verdade, um superministério, com hipertrofia de poderes e atribuições, cabendo-lhe instaurar processos, investigar e julgar da existência ou não de atos nocivos à economia nacional. [...] A tais extremos ia a lei ao outorgar poderes quase ditatoriais a essa comissão, que vedava, até mesmo, em seu artigo 23, medidas judiciais de caráter possessório contra os atos de intervenção e desapropriação de empresas que, no entender da Comissão Administrativa de Defesa Econômica, tivessem praticado atos considerados nocivos à economia nacional.” (Cf. BARRETO e BRANCO, , Celso de Albuquerque; BRANCO, Nelson de Andrade. Repressão ao abuso do poder econômico. São Paulo: Atlas, 1964, p.48).

gênero de ordenação. Dessa forma, a Lei Malaia foi revogada após três meses de entrar em vigor.<sup>33</sup>

A Comissão Administrativa de Defesa Econômica (a CADE) foi a primeira tentativa de se reunir e sistematizar a legislação de defesa da concorrência. Até o momento, essas normas estavam diluídas por todo o ordenamento jurídico e focadas na repressão penal, ao invés da administrativa.<sup>34</sup> Ela durou três meses, tinha competência exclusiva para julgar as condutas anticompetitivas, podia decretar a intervenção nas empresas e era responsável pela análise prévia dos atos de concentração.<sup>35</sup>

Os motivos políticos da rejeição à CADE advinham da forte pressão da oposição, amparada por grandes grupos econômicos e políticos, liderados por Assis Chateaubriand e Carlos Lacerda, que eram contrários ao regime autoritário de Vargas. A oposição entendia que a comissão era um “instrumento nazi-fascista que ameaçava a

---

<sup>33</sup>Cf. MARTINEZ, Ana Paula. Histórico e desafios do controle de concentrações econômicas no Brasil. In: GILBERTO, André Marques; CAMPILONGO, Celso Fernandes; VILELA, Juliana Girardelli (org.). *Concentração de empresas no direito antitruste brasileiro*. São Paulo: Singular, 2012, p. 24.

<sup>34</sup> Cf. FORGIONI, P., *Os fundamentos do Antitruste*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1998. p.108.

<sup>35</sup> DL nº 7.666/45:

Art. 21 - Compete privativamente à C.A.D.E

a) julgar a existência ou inexistência, em cada caso concreto que lhe fôr presente de atos ou práticas contrários aos interesses da economia nacional, ou nocivos ao interesse público, ou da coletividade;

b) delimitar as áreas de terra para aplicação do art. 1º, III;

Art. 8º Não se poderão fundir, incorporar, transformar, agrupar de qualquer modo, ou dissolver, sem prévia autorização da C.A.D.E.:

a) os estabelecimentos bancários;

b) as empresas que tenham por objeto a produção ou distribuição de gêneros alimentícios;

c) as empresas que operem em seguros e capitalização;

d) as empresas de transportes ferroviário, rodoviário e as de navegação marítima, fluvial ou aérea;

e) as empresas editoras, jornalísticas, de rádio e teledifusão, de divulgação e publicidade;

f) as indústrias bélicas, básicas, de interesse nacional e as empresas distribuidoras dos respectivos produtos;

g) as indústrias químicas, de especialidades farmacêuticas ou de laboratório e de materiais odontológicos;

h) as indústrias de tecidos e calçados;

i) as empresas de mineração;

j) a produção e distribuição de instrumentos de trabalho, de um modo geral;

k) as empresas de eletricidade, gás, telefone e transportes urbanos e, em geral, os concessionários de serviços de utilidade pública.

economia brasileira”.<sup>36</sup> No final do ano de 1944, o poder político-ditatorial de Vargas, chegava ao limite de suas próprias contradições, principalmente, entre a política interna, ditatorial, e a política externa, o apoio às democracias ocidentais contra o Eixo.

Essa legislação, como de resto todo o Direito posto, tem caráter político, no sentido de afirmação de poder. O regime ditatorial de então sentia-se ameaçado, especialmente quanto à formação da opinião pública. As forças conservadoras, derrubadas pela Revolução de 1930, usariam a imprensa escrita e falada, entre os diversos instrumentos de oposição. A luta pelo poder, nesse setor e nessa época, teve como adversários: de um lado, dispendo do poder institucionalizado, Getúlio Vargas; de outro, como combatente ostensivo, o jornalista Assis Chateaubriand, com os seus Diários Associados.<sup>37</sup>

Vargas foi deposto em outubro de 1945, pondo fim ao Estado Novo. Foram convocadas eleições presidenciais. O presidente do Superior Tribunal Federal, José Linhares, assumiu a presidência da República e uma de suas primeiras medidas foi a revogação da Lei Malaia, a CADE foi extinta.<sup>38</sup>

Conforme noticiado à época, "[a] 'lei malaia' será revogada, talvez esta noite. Revogada pura e simplesmente. O Ministro Sampaio Dória já redigira e levará à assinatura do Presidente José Linhares o decreto de revogação. 'Pura e simplesmente?', dissemos. 'Por ora, sim. Se houver tempo, mais adiante, o Ministro fará um decreto contra os monopólios, os trustes e os cartéis' - foi a resposta".<sup>39</sup>

O General Eurico Gaspar Dutra foi eleito o novo Presidente do Brasil. As mudanças Constitucionais em 1946 fortaleceram a normativa da defesa da concorrência, ao tratar, pela primeira vez, de forma explícita na redação da Carta de "abuso do poder econômico".

<sup>36</sup>BANDEIRA, M., *Cartéis e desnacionalização – a experiência brasileira: 1964-1974*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p.3

<sup>37</sup>SOUZA, Washington Peluso Albino de. Acheias à Lei 8.884/94. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho [et.al.] (coord.). *Lei Antitruste: 10 anos de combate ao abuso de poder econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 266.

<sup>38</sup>No dia 29 de outubro, Getúlio Vargas foi deposto pelo Alto Comando do Exército e, após declarar publicamente que concordava com a deposição, retirou-se para São Borja, sua cidade natal. No dia seguinte, José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, assumiu a presidência da República, para transmiti-la, em janeiro de 1946, ao candidato vitorioso nas eleições, Eurico Dutra. (CPDOC, Fim do Estado Novo. Disp.:<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/QuedaDeVargas>>, acesso: 05/06/2013.)

<sup>39</sup>Folha da Manhã (09/11/1945), p.13. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 05/02/2013.

Art. – 145. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenha por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

O deputado Agamenon Magalhães, cuja colaboração para a redação do Art. 145 foi decisiva, encaminhou novo Projeto de Lei nº 122, de 1948, retomando as diretrizes da breve Lei Malaia, nos moldes da legislação norte-americana.<sup>40</sup>

No tocante à conveniência política da lei de proteção à concorrência, questionava-se até que ponto o fortalecimento dos agentes empresariais brasileiros, através da concentração do mercado, tal como os *trustes* na história da economia norte-americana, seria um elemento a ser fomentado ou combatido para o desenvolvimento econômico. O dirigismo econômico, o projeto estatal de desenvolvimento industrial acentuavam essa percepção contraditória.<sup>41</sup>

O Art. 145 da Constituição de 1946 devia ser regulado pelo projeto de Lei nº 122, de 1948, conquanto, instaurou-se um jogo político-protelatório entre as comissões no Congresso, com mútuas negativas de competência.<sup>42</sup> A regulação foi protelada até 1962. Para exemplificar o jogo político-protelatório no legislativo, trechos dos discursos em defesa do organismo:

Com essa lei teremos o domínio de nós mesmos. O Estado Brasileiro será um Estado brasileiro. Nossa soberania estará acautelada não pela força, mas pela estruturação legal: estará amparada por lei

---

<sup>40</sup>Do qual fora o próprio Agamenon relator, enquanto presidente da “Subcomissão de Ordem Econômica e Social” da Constituinte convocada. Cf. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil* (CPDOC-FGV). Verbete: “Agamenon Magalhães”. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/>>. Acesso em:01/02/2013.

Projeto de Lei nº 122 em 15 de abril de 1948, que visava “regular a repressão ao abuso do poder econômico”, prevista no artigo 148 da nova Constituição de 1946.

Agamenon Magalhães, *Abuso do Poder Econômico*, ed. Folha da Manhã, Recife, 1942, p. 18, apud Franceschini, José Inácio e José Luiz, *Poder Econômico: exercício e abuso-direito antitruste brasileiro*, RT, São Paulo, 1985. p. 10.

<sup>41</sup>NUSDEO, A. M., *O controle dos atos de concentração no direito da concorrência: uma análise a partir do problema da globalização econômica*. 2000. Tese (Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 270.

<sup>42</sup>Cf. FRANCESCHINI, *Sumário...*, op.cit., p.92



constitucional e de aplicação do Poder Judiciário. Mas para isso preciso que a democracia desperte, uma vez que é regime de franquias, que tem sua base no individualismo.

- No Brasil, amalgama-se, desde o início, a repressão ao abuso do poder econômico com o nacionalismo e o protecionismo, assumindo nosso sistema, mais uma vez, particularidade não encontradas alhures.<sup>43</sup>

Getúlio Vargas voltou à presidência da República em 1950, deixou o cargo em 1953, com o trágico incidente. Logo de início, sancionou as leis nº 1.521 e nº 1.522.<sup>44</sup> A primeira tratava da defesa da economia popular, tipificava e fixava as penas para os crimes ali dispostos. A segunda ampliava, consideravelmente, a intervenção estatal na economia, autorizando a desapropriação e comercialização de bens por interesse social e o tabelamento de preços. Criou-se como órgão executor a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), tendo como órgãos auxiliares a Comissão de Abastecimento e Preços (COAP) e as Comissões Municipais de Abastecimento e Preços (COMAP).

No Governo de Juscelino Kubistchek (1955-1960) foi encaminhado à apreciação das casas legislativas o projeto de Lei nº 3/1955, posteriormente, transformado na Lei 4.137/1962, que criou o CADE.<sup>45</sup> O PL nº3 retomava as determinações revogadas da Lei Malaia e do PL 122/1948.<sup>46</sup> Da mesma forma, o PL nº 3 foi protelado por sete anos nas casas legislativas, que argumentavam pelo combate à conduta anticoncorrencial pela via criminal, já regulada pelas Leis nº1521/1951 e nº1522/1951. As divergências seguiam ainda sobre a qualificação dos trustes no país.

Entendo que a legislação atual – a Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, e a Lei nº 1.522, também de 26 de dezembro de 1951 – dispensam o projeto (nº3 de 1955) que atualmente se acha em estudos nessa Casa. Da leitura dessas duas leis conclui que, seja quanto as punições de crimes, seja quanto à intervenção do poder político no

---

<sup>43</sup> Cf. Paulo Germano Magalhães -As origens do nome “Lei Malaia. Revista do CADE, p.13. Discurso de Agamemnon Magalhães publicado no anexo A ao Diário do Congresso Nacional (DCN), nº123, v. 4, 7 de jun. 1950.

<sup>44</sup> Lei nº 1.521, de 26 de agosto de 1951.

Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951.

<sup>45</sup> Projeto de Lei nº 3, 28 de fevereiro de 1955

<sup>46</sup> Vale nota, que a Lei Malaia e o PL 122/1948 foram elaborados por Agamemnon Magalhães, que morreu em 1951. O PL nº3 que criou o CADE em 1962 (Lei 4.137) foi elaborado por Paulo Germano de Magalhães, filho de Agamemnon Magalhães.

econômico está, através delas, o Estado perfeitamente armado para fazer a intervenção e tomar as medidas corretoras da concorrência que as circunstâncias impuserem.<sup>47</sup>

Ao mesmo tempo em que defendia a legislação existente, Hermes Lima entendia que não havia no Brasil a formação de cartéis privados que lesassem a população, como nos EUA, pois, o Estado brasileiro conduzia os setores estratégicos da economia. No entanto, criticava abertamente a ineficácia da COFAP como instrumento de regulação do abuso de poder econômico.

Por isso digo que a economia brasileira não está sujeita ao processo de trustificação típico da economia americana. O Estado aqui exerce um poder de regulamentação que sendo realmente praticado desde muito cedo como está sendo, impede que na economia brasileira se repitam os processos de trustificação da economia americana.<sup>48</sup>

O Deputado Sérgio Magalhães rebatia as alegações de Hermes, afirmando que, além dos cartéis e trustes prejudicarem a livre competição e o bom funcionamento da economia nacional, eles eram responsáveis por grande parte da inflação brasileira.<sup>49</sup> Esse argumento era sustentado por importantes economistas da época, como, por exemplo, Alexandre Kafka.<sup>50</sup>

O ponto de vista da ciência econômica, atualmente, é quase exatamente contrário (“à corrente liberal que entendia os monopólios naturais como situações de exceção”). Considera que o monopólio é a situação normal e a livre competição é a situação excepcional, que praticamente só se encontra na agricultura.<sup>51</sup>

Enfim, da revogação da Lei Malaia em 1945; passando pela inserção do art.145 na Constituição de 1946; pelo projeto de Lei nº 122 de 1948, ambos elaborados por Agamenon Magalhães; até o projeto de Lei nº 3 de 1955, elaborado por Paulo Germano de Magalhães, que originou a Lei 4.137 de 1962; até a criação do CADE

---

<sup>47</sup>Discurso Hemes Lima, 11 de abril de 1956, Congresso Nacional. Disp.:<<http://bd.camara.gov.br>>, acesso 03/03/2013.

<sup>48</sup>Hermes Lima, discurso à Comissão da Câmara dos Deputados sobre o projeto nº3 de 1955, 11 de abril de 1956. Disp.:<<http://bd.camara.gov.br>>, acesso 03/03/2013.

<sup>49</sup> Discurso Deputado Sergio Magalhães Congresso sobre o projeto nº3 de 1955, 11 de abril de 1956, p. 14

<sup>50</sup> Alexandre Kafka (1917-2007) por 32 anos foi representante do Brasil no FMI, em Washington D. C.

<sup>51</sup>Kafka, depoimento a Câmara dos Deputados, 22 de fevereiro de 1956, p. 61. Disp.:<<http://bd.camara.gov.br>>, acesso 03/03/2013.

foram dezessete anos de estudos legislativos e debates no Congresso da República. Nesse período, o país foi governado por nove Presidentes, de orientações políticas diversas e divergentes.<sup>52</sup> Ocorreram guinadas políticas trágicas, como o suicídio de Getúlio Vargas na presidência em 1953 e a renúncia de Jânio Quadros em 1961. O impasse na posse do Governo de João Goulart transformou o país, pela primeira vez, em uma Federação Parlamentarista, mesmo com Presidente da República formalmente eleito.

Ocorreram transformações na estrutura produtiva do país resultado do dirigismo estatal na política industrial, com o mecanismo de substituição das importações, orientados pelos planos quinquenais, dentre o mais famoso, o Plano de Metas. Criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC); as licenças cambiais no Governo Dutra e o câmbio múltiplo com Vargas e Kubitschek; o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE); a Petrobrás; retornou-se a unificação cambial com Quadros; e as propostas de Reformas de Base com Goulart.

A política externa era a Guerra Fria. Os governos variaram do alinhamento automático, como Dutra, ao pragmatismo nacionalista, como Vargas. Ocorreu a abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro, por meio do investimento estrangeiro direto (IED), com JK. Também no Governo de Juscelino ocorreu a Revolução Cubana, que mudou a geoestratégia norte-americana no continente. Nesse sentido JK lançou a Operação Pan Americana (OPA), que abriu espaço para o lançamento da “Aliança para o Progresso”, do presidente norte-americano John Kennedy. Janio Quadros assumiu na conjuntura da “Aliança para o Progresso”, enfrentou uma economia inflacionada, em pleno ciclo de investimentos deixado pelo Plano de Metas. Após a renúncia de Quadros, Goulart assumiu em plena crise da legalidade de sua posse, sobre acusações descabidas de comunismo. Ele procurou sustentar-se na bandeira das Reformas de Base, como forma de superar a inflação, o baixo crescimento e o impasse internacional – a nacionalização das multinacionais que exploravam minérios. Esse breve quadro

---

<sup>52</sup> Gal. Eurico Gaspar Dutra (PSD; 1945-1950); Getúlio Vargas (PTB; 1950-1953); Café Filho (PSP; 1953-1955); Carlos Luz (PSP; 1955 – 3 dias); Nereu Ramos (PSD; 1955 – 2 meses e 21 dias); Juscelino Kubistek (PP; 1955-1960); Jânio Quadros (PDC-PTN; 1961); Ranieri Mazilli (PSD; 1961 – 14 dias); João Goulart (PTB; 1962-1964).

político-histórico demonstra a grande complexidade e incerteza do momento histórico da criação do CADE.

O motivo da aprovação da Lei do CADE é controverso, a necessidade de regulação do artigo constitucional era dever do Poder Legislativo, mas o fato é que Jânio Quadros elaborou novo Projeto de Lei em 1961, que tratava especificamente do tema. Conquanto, esse novo projeto de lei representava grande retrocesso relativo ao anterior PL nº3/1955, ainda em trâmite na Casa. No entendimento legislativo era melhor aprovar o antigo projeto regulando a matéria.<sup>53</sup> Os legisladores sancionaram o PL nº3/1955 em 1962, no Governo parlamentarista de Goulart.<sup>54</sup>

A sanção da Lei nº 4.137 ocorreu apenas no dia 10 de setembro de 1962.<sup>55</sup> Em agosto, de 1963, foi nomeado o primeiro Presidente do CADE, o Embaixador Lourival Fontes, que levou a termo a tarefa de institucionalizar o órgão, elaborando o regulamento e

---

<sup>53</sup>Somente nos primeiros meses de 1961, o Congresso foi despertado para o problema da repressão do abuso do poder econômico. O susto, quem deu foi o então Presidente Jânio da Silva Quadros.

Embora confiando ao Judiciário a punição dos abusos verificados, o projeto de JQ era terrível. Em consequência da denúncia (formulada mediante inquérito administrativo e aceita pelo Ministério Público), poderia ser decretada a prisão preventiva do indiciado, a interdição de seu estabelecimento, a designação de um fiscal para observar suas práticas. O agente do abuso estava sujeito a penas de 1 a 5 anos de reclusão, multas de 10 a 100 vezes o salário mínimo. No caso de reincidência, as penas seriam aplicadas em dobro. O estrangeiro seria expulso do país, se fosse considerado culpado. Se naturalizado, antes da expulsão, seria cassada sua naturalização. Pior que a “Lei Malaia”. (Entrevista com Paulo Germano Magalhães, Revista do CADE. Nova fase, nº1, Jan./Fev. 1986.)

<sup>54</sup>No início de 1961, o então presidente da República Jânio Quadros enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei para regulamentar a norma constitucional que previa o combate ao abuso do poder econômico no país. Segundo relato do ex-procurador-geral do CADE Paulo Germano Magalhães, em entrevista concedida à Revista de Direito Econômico, o projeto presidencial era “terrível”. A proposta mantinha com o Judiciário o poder de julgamento e punição nos casos de abuso, mas também previa, em consequência de uma denúncia aceita pelo Ministério Público, a interdição de um estabelecimento, a prisão preventiva de um indiciado e a designação de fiscal para observação das práticas de uma empresa. (CADE 50 anos, 2013, p. 42)

<sup>55</sup> Após exame da Comissão Especial, o relator, Deputado Adauto Lúcio, declarou:

“A repressão aos abusos do poder econômico é, sem dúvida, um dos problemas mais cruciais da democracia representativa dos nossos dias. A importância desse problema não resulta somente do conteúdo de justiça social, que ele encerra, por ser uma emocionante tentativa de humanização da economia; a importância desse problema, que dá igualmente a medida da sua gravidade e delicadeza, consiste ainda em que ele é um teste decisivo da possibilidade de sobrevivência do regime democrático e de sua capacidade de prover o bem comum. Esta é uma das grandes questões, ao mesmo tempo econômicas e políticas, a respeito das quais Hermann Heller formulou dramática alternativa: “Ou os encarregados do poder político, descobrindo novas fontes de fortalecimento econômico, proclamam e demonstram efetivamente sua independência contra as forças da riqueza privada, ou os esforços dos líderes econômicos conseguirão - ou, pelo menos, tentarão-, por fim a democratização do poder” (“Political Power”. *Encyclopedia of the Social Sciences*, vi. XII pág. 303, trad. na Revista Forense, vi. 107, pag. 34) in Revista de Administração de Empresa . n.º 18, vol. VI, pag. 151

regimento interno do CADE. Submetidos à sanção presidencial, seus regulamentos transformaram-se nos Decretos nº. 52.025/1963 e nº 53.670/1964. No primeiro ano do CADE produziram-se estudos e análises de mercado, principalmente, buscou-se divulgar e esclarecer à população e ao empresariado nacional suas funções institucionais e os principais conceitos referentes à defesa da concorrência.

Deve-se atentar que mesmo com o Golpe de Estado de 1964 e a guinada na política nacional, o CADE obteve a ratificação maciça dos postulados que lhe deram origem, mantendo as suas diretrizes quando da promulgação da Constituição de 1967; neste momento, o Conselho era presidido por Dr. Tristão da Cunha.<sup>56</sup> As características do Conselho e sua situação política pós o advento da nova Carta Constitucional de 1967 serão discutidos no próximo capítulo.

---

<sup>56</sup> “Parlamentar, professor e jurista dos mais conceituados, a quem prestigiou sobremaneira para que levasse a bom termo a missão de vivificar o CADE, o que foi plenamente atingido e se espelha no trabalho que o órgão vem realizando ao curso destes anos”.(Revista de Direito Econômico 01, 09.1975. Quanto ao aniversário de 10 anos do CADE)

## 2. OS PRIMEIROS ANOS DO CADE (1962-1973)

O CADE teve sua origem no Projeto de Lei nº 122/1948, de autoria de Agamemnon Magalhães, que adotava conceitos análogos àqueles adotados pelo *Sherman Act* e o *Clayton Antitrust Act*. Após a morte do deputado, em 1952, seu filho, Paulo Germano de Magalhães, apresentou à casa legislativa o mesmo projeto, com algumas alterações.<sup>57</sup> A mais importante mudava a tipificação dos ilícitos contra a ordem econômica, eles deixariam de ser penais e passariam a ser administrativos.

O projeto do pai foi modificado, quanto à tipificação administrativa, e encaminhado ao legislativo, onde foi aprovado com alterações. Como o processo de apuração das condutas anticompetitivas passaram a ser apuradas em um processo administrativo e não mais judicial, além das impugnações e recursos cabíveis na própria esfera administrativa, manteve-se resguardada a possibilidade de impugnar a decisão proferida pelo Conselho junto a Poder Judiciário. . Essa alteração manteve-se até os dias de hoje e serviu, inclusive, de inspiração legislativo-institucional para outros países que vieram a criar suas instituições de defesa da concorrência à semelhança do modelo brasileiro.<sup>58</sup>

Inicialmente, o CADE era composto por um presidente e quatro conselheiros.<sup>59</sup> Em agosto de 1963, o Embaixador Lourival Fontes foi nomeado o primeiro Presidente. Ele levou a termo a tarefa de institucionalizar o órgão, elaborando seu regulamento e o

<sup>57</sup> Paulo Germano de Magalhães foi o primeiro Procurador-Geral do CADE.

<sup>58</sup> MAGALHÃES, P. G. “Entrevista publicada em jornal”. O Semanário. Rio de Janeiro, 20 a 27 de junho de 1957, p. 7. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 13/05/2013

<sup>59</sup> CAPÍTULO II

DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

Da Organização

Art. 8º E criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos do poder econômico, nos termos desta lei.

Art. 9º O CADE compor-se-á de um Presidente e mais quatro membros, nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, ..(VETADO) ..... dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada

§ 1º O Presidente do CADE exercerá o cargo como Delegado do Conselho de Ministros e será exonerado quando este Conselho assim o decidir.

§ 2º O mandato dos demais membros do CADE será de 4 (quatro) anos, renovada a sua composição pela 4ª parte anualmente e permitida a recondução. As primeiras nomeações serão para 4 (quatro), 3 (três), 2 (dois) e 1 (um) ano, de modo que seja observada a regra acima desde o início dos trabalhos.

regimento interno. Os trabalhos tiveram início em 1963, como uma instituição com a tarefa de combater o abuso de poder econômico e, principalmente, defender a economia popular. Nas palavras de Lourival:

(...) A força econômica não será para nós um meio de lucro ou de uma tendência de emissões. O seu fim não é a ganância nem a opressão, mas um instrumento das necessidades e aspirações populares. Não reivindicaremos o monopólio do dinheiro e da terra, nem defenderemos uma sociedade arcaica e subdesenvolvida, em que se conta o supérfluo para alguns e a necessidade para todos.<sup>60</sup>

O objetivo era reorganizar a estrutura arcaica da economia brasileira à época, se valendo, também, da política de defesa da concorrência. Em discurso no ato de posse dos cargos no Conselho do CADE, o Presidente João Goulart enfatizou os grandes desafios, objetivos e resultados desejados, assim como, o que significava para um país subdesenvolvido – como o Brasil – a instituição para cuidar da política de defesa da concorrência nacional.

Vamos fazer uma revolução pacífica. Não no nosso interesse, mas no interesse do País, para a formação de uma sociedade moderna, de uma sociedade em que todos possam participar da riqueza nacional, para que elas não se constituam em privilégios e abusos que devem ser combatidos pelos senhores, com o apoio do presidente e acima de tudo, com o apoio decisivo do povo, em combate permanente e patriótico. (...) um pesado muro de pedra separa a missão confiada àquele Conselho dos grandes objetivos a serem atingidos, mas que para rompê-los o CADE não contará somente com seu apoio, pois, o povo brasileiro será o seu maior aliado na busca de melhores condições de vida.<sup>61</sup>

Deve-se atentar para o uso das expressões, “instrumento das necessidades e aspirações populares” e “interesse do País”, empregadas pelo Presidente João Goulart e pelo primeiro Presidente do Conselho, Lourival Pontes. A primeira organização do CADE (1962-1964) tinha o objetivo de defender a economia popular contra a grande empresa, os monopólios, os trustes e cartéis, principalmente, contra as grandes corporações internacionais, atuantes no mercado brasileiro.

---

<sup>60</sup>PONTES, Lourival. “Discurso no ato de posse como Presidente do CADE”. Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 1º Cad., p. 2, 5 de agosto de 1963. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 15/05/2013.

<sup>61</sup> GOULART, João. “Goulart ao Cade: povo maior aliado”. Correio da Manhã, 1º cad. p. 2, 5 de agosto de 1963. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 15/05/2013.

O CADE pós Golpe Militar (1965-1973), reorganizado na presidência de Tristão da Cunha, deixou de focar-se no combate aos grandes cartéis e trustes internacionais. Sua atuação passou a ser mais restrita a solução de imbróglios empresariais. Por exemplo, práticas como a destruição de produtos - na “guerra dos vasilhames”-, contratos de revendas e preços predatórios na indústria de vidros planos. Avançou-se na definição das bases conceituais e jurisprudências, pela própria experiência adquirida, julgamentos e problemas enfrentados nos primeiros processos.

A Constituição de 1967 tratava especificamente da defesa da ordem econômica e recepcionou a Lei 4.137/62.<sup>62</sup> Os primeiros movimentos para a consolidação da

---

<sup>62</sup> CADE, “JURISPRUDÊNCIA: As constituições e o abuso do poder econômico”. Revista de Direito Econômico, Rio de Janeiro, ano 1 nº 1, 1 de setembro de 1975. Acervo do CADE, Brasília, acesso: 10/01/2013

Descreve o voto do relator Gratuliano Brito no caso dos Vidros Planos que trata da recepção Constitucional:

Rio de Janeiro, 18 de abril de 1967

Gratuliano Brito—Conselheiro-Relator.

Como preliminar de mérito, incumbe considerar a subsistência das figuras de delito de abuso do poder econômico, contempladas na Lei n.º 4.137 de 10 de setembro de 1962, em face da nova Constituição do Brasil, promulgada em 24 de janeiro de 1967, e em vigor desde 15 de março.

A Constituição de 1967 disciplinou a repressão aos referidos delitos, no artigo 157, inciso VI, e o fez nos seguintes termos:

"Art. 157—A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

(...)

VI — repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Assim sendo, a nova ordem constitucional se plasmou de forma a projetar na sua vigência a Lei ordinária n.º 4.137 de 1962, que continua a incidir em razão da sua compatibilidade com essa nova ordem, e por força do princípio de continuidade da legislação ordinária.

A Constituição de 1891, artigo 83, tornava expresso esse princípio, quando prescrevia:

"Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis do antigo regime no que explícita ou implicitamente não for contrário ao sistema do governo firmado pela Constituição e aos princípios nela consagrados".

Da mesma forma, dispôs a Constituição de 1934, em seu artigo 187:

"Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição".

A Constituição do Brasil de 1967, tal como acontecia na de 1946, não contém dispositivo expresso consagrando o princípio da continuidade da legislação ordinária compatível, mas nem por isso é ele de ser repudiado, pois é um princípio que se impõe pela força de sua lógica, e que "apenas traduz a necessidade de se evitar o vazio jurídico (o vácuo)" (Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1946, vol. IV, pag. 18, edição 1947).



jurisprudência e do rito processual foram definidos. Afirmou-se regra de instauração direta de processo administrativo quando incitado por processo prévio em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Os membros do Conselho e Procuradores passaram a divulgar para o público em geral a doutrina e os conceitos mais relevantes em matéria de defesa da concorrência, em jornais e revistas. Não obstante, a política industrial era prioritária, inclusive presente nos discursos dos Conselheiros.

Pode-se dizer que as políticas de controle de preços e de abastecimento reduziram a autonomia do CADE tanto quanto à escolha dos casos julgados, quanto ao resultado desses julgamentos. Nesse período inicial, a atuação da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e do Conselho Interministerial de Preços (CIP) era muito mais ampla, por exemplo, existiam subsecretarias da SUNAB em quase todos os Estados da Federação. Esses organismos foram criados, respectivamente, em 1962 e 1967. Anteriormente, o controle dos preços e abastecimento, o tabelamento e a defesa da “economia popular” em geral, eram feitos pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que sofria críticas pela sua ineficácia, pelos problemas de abastecimento para a produção industrial e pela inflação crescente. A partir da criação da SUNAB e do CIP esses organismos de intervenção direta foram progressivamente fortalecidos, tanto em número de funcionários, quanto na dotação orçamentária.<sup>63</sup>

Ao final de 1973, o CADE era uma instituição consolidada na forma processual e possuía processos e conceitos bem definidos e aplicáveis. Deve-se atentar para a importante influência exercida pelos presidentes na forma de atuação da instituição, principalmente, no *modus operandi* do Conselho. Ademais, possuía escassos recursos financeiros, reduzido pessoal técnico, tinha sua autonomia determinada pela política industrial e, ainda, algumas vezes pela política inflacionária. Essa situação contribuía

---

Pode afirmar-se, portanto, que, em matéria de repressão ao abuso do poder econômico *legem habemus* e essa Lei é a de n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962.

Embora pareça despiendo esse ponto, ele se afirma em sua própria importância, quando consideramos, que, como já sustentamos perante este Egrégio Conselho, na repressão ao abuso do poder econômico, tal como no Direito Penal Comum, prevalece o princípio da reserva legal, não havendo delito sem lei anterior que o defina. Consequentemente, se não se admitisse o princípio da continuidade da legislação ordinária, estaríamos nós, no que concerne à repressão do abuso do poder econômico, naquele vazio jurídico a que alude Pontes de Miranda.

A lei da repressão é, assim, a Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962.

<sup>63</sup> Cf. FRISCHTAK, R (1980) para uma análise mais pormenorizada do CIP e a economia brasileira.

para a ineficácia punitiva da instituição. O governo determinava ao CADE julgar casos que favoreciam a política industrial, como problemas de abastecimento em mercados específicos, como os casos julgados nos mercados de vidro e cimento. Outro claro problema era a cartelização dos mercados regulados diretamente pela SUNAB e CIP. Julgar esses casos concorrentes não era uma possibilidade, mesmo que ocorressem aumentos arbitrários nos preços, ou lucros extraordinários. Logo, o CADE atuava em um espaço reduzido pela política industrial.<sup>64</sup>

Nas próximas seções serão analisadas as duas primeiras formações do CADE, com base nos julgados de seus respectivos períodos, sua relação com a política comercial, industrial e, até mesmo, com a política exterior. A primeira formação (1962-1965) enfrentou conturbado período político que culminou no Golpe de Estado de 1964.<sup>65</sup> A segunda formação do CADE, pós-Golpe (1965-1973), corresponde ao período em que foram realizadas suas primeiras análises e, como decorrência, sedimentados alguns conceitos relevantes para a apreciação das condutas anticompetitivas.

### 2.1. O CADE PRÉ-GOLPE (1962-1964)

O CADE era parte integrante das famosas “Reformas de Base” propostas no Governo João Goulart. O Governo tinha apoio da Frente Popular Nacionalista, que divulgava o “Programa Mínimo de Apoio as Reformas de Base”, defendendo um pacote de emendas à Constituição, que incluíam a reforma agrária, o controle das remessas de lucros ao exterior e a promulgação de uma lei antitruste brasileira. Sobre os objetivos desse Programa:

(...) poremos freio à descapitalização do País, promoveremos a criação de um vasto mercado interno para a indústria nacional e impediremos a formação de monopólios.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> FORGIONI, P., *Os fundamentos do Antitruste*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 1998, p.124.

<sup>65</sup> Em seu segundo ano de funcionamento, pois, foi criado em 1962, mas passou a operar com o quadro de Conselheiros e presidente, apenas em 1963.

<sup>66</sup>Frente Popular Nacional, “Programa Mínimo de Reformas”. O Semanário,nº 286. Rio de Janeiro, 21 de junho de 1962, p. 9.Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/04/2013.

As “Reformas de Base” eram vistas pelos nacional-progressistas como forma de possibilitar o desenvolvimento econômico e a emancipação do País. Por outro lado, os opositores entendiam-nas como forma de aumento do aparato estatal-burocrático, logo, dispêndio, corrupção e ineficiências.

O legislativo, entretanto, seguia protelando a aprovação da lei que regulamentaria o Art. 148 da Constituição de 1946, até que Jânio Quadros propôs, em 1961, outra Lei Antitruste, que significava um retrocesso no debate parlamentar sobre o PL nº3/1955.<sup>67</sup> A Câmara decidiu, rapidamente, votar o antigo projeto que entrou em pauta após a renúncia de Quadros, no conturbado Governo parlamentarista de Goulart. A Lei Antitruste, reiteradamente defendida por Paulo Germano de Magalhães, no Parlamento, nos jornais e em sua atuação na Procuradoria, foi sancionada, porque, ademais de sua necessidade, havia também consenso político entre os reformistas e os liberais.

A Lei nº 4.137/62, que criou o CADE, encontrava defensores, tanto entre os reformistas, quanto entre os liberais. Por um lado, representava uma reforma que dotava o Estado de poderes de controle sobre os empresários e, em última instância, sobre o mercado. Por outro lado, e da mesma forma, a lei continha elementos que representava a defesa do livre mercado, da eficiência econômica e da livre iniciativa. Esse panorama explica, em parte, a resistência do CADE às mudanças políticas e às alterações de Constituições. Esse fator de resistência residia no consenso entre nacional-progressistas e liberal-conservadores acerca das diretrizes e conceitos que deveriam guiar a política econômica daquele período.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Art 148 - A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

<sup>68</sup> Segundo a professora Maria Antonieta Leopoldi, em debate realizado na defesa dessa dissertação de mestrado, um dos principais fatores que motivaram a permanência do CADE durante conturbados períodos políticos foi o sentimento nacionalista que essa instituição representa e representava. Ainda, segundo a professora, mais importante que se perguntar o por quê do CADE resistir? É perguntar-se o por quê dessa instituição não ser extinta?.

O primeiro Conselho do CADE era formado pelo Presidente Lourival Pontes, os Conselheiros Mario Martins, Nelson Omegna, Saturnino Braga, Irineu Pontes Vieira, e pelo Procurador Geral Paulo Germano de Magalhães.<sup>69</sup>

No início de sua vida institucional, o CADE serviu à política de luta popular contra o capital estrangeiro. O primeiro caso julgado pelo Conselho expõe essa relação O Processo Administrativo nº 0001/1963 versava sobre um suposto caso de *dumping* praticado no mercado de importação de *barrilha*, matéria-prima essencial para fabricação de vidro.<sup>70</sup> Nota-se que *dumping* não é, *stricto sensu*, um caso que seria analisado pelo Conselho de defesa da concorrência. De fato, atualmente, o *dumping* é da alçada da política comercial. No entanto, por lesar a economia popular, em prejuízo da produção nacional de vidro, entendeu-se, à época, que essa seria uma prática que caberia ao Conselho analisara. O PA nº 0001 também é representativo dos efeitos que o golpe de 1964 exerceu na organização do CADE. Esse caso deveria ter sido apreciado até abril de 1964, no entanto, a decisão foi proferida apenas no dia 5 de agosto de 1966.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup>Mario Martins, referência: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/12/19/mario-martins-vida-publica-entre-a-imprensa-e-o-parlamento>>, acesso, 09/04/2013.

Nelson Omegna, referência: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/Sao-Paulo-Nelson-Omegna.pdf>>, acesso 09/04/2013.

Roberto Saturnino Braga (Rio de Janeiro, 13 de setembro de 1931) é um políticobrasileiro. Foi deputado federal, prefeito e vereador da cidade do Rio de Janeiro e senador da República.. (fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Saturnino\\_Braga](http://pt.wikipedia.org/wiki/Saturnino_Braga), acesso 09/04/2013.ç

Irineu Pontes Vieira foi Deputado Federal pelo Estado de Pernambuco.

Paulo Germano de Magalhães nasceu em Recife, em 14 de abril de 1920, era filho de Agamenon Magalhães, ex-ministro da República, ex-interventor e ex-governador de Pernambuco, ex-deputado federal. Bacharelou-se em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito do Recife.(fonte: <<http://www.alepe.pe.gov.br/sistemas/perfil/links/PauloGermanoMagalhaes.html>> , acesso 08/04/2013.

<sup>70</sup> A parte representante era o Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Química para fins Industriais de Cabo Frio, e a representada, Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (ATBIAV).

A Associação Técnica Brasileira das Indústrias Automáticas de Vidro (ATBIAV) era composta pelo total de 14 empresas, representando 70% do mercado nacional de barrilha, dentre essas, General Electric, Philips, Cisper e CIV. Era acusada de ser uma “testa de ferro” dos trustes internacionais no mercado de vidro que boicotavam a Companhia Nacional de Alcalis.

<sup>71</sup> Cf. PEREIRA, Walter Luiz C. de Mattos. Vagas da modernidade: a Companhia Nacional de Alcalis em Arraial do Cabo (1943-1964). Estudos Históricos, vol.23, n.46. Rio de Janeiro, 2010.

Artigo Jornal, “Sindicato perde processo contra o Monopólio do Vidro”. Correio da Manhã, caderno 1 p. 11.. Rio de Janeiro, 06 de agosto de 1966.

O CADE também atuou em situação que, em princípio, seria de competência do Ministério das Relações Exteriores, ao analisar o mérito, por meio da Averiguação Preliminar nº 0002/1964, da disputa diplomática e comercial entre Brasil e França que ficou conhecida como a “Guerra da Lagosta”.

O golpe militar de 1964 reorganizou a estrutura política do país. Por exemplo, a configuração do Conselho do CADE foi completamente alterada, houve uma renúncia de todos os Conselheiros, em junho de 1964.<sup>72</sup> O Conselho ficou completo novamente apenas em abril de 1966.<sup>73</sup>

O período anterior ao golpe foi caracterizado pelo discurso muito politizado, em favor da economia popular e do interesse nacional. O Procurador, Paulo Germano Magalhães foi o único a permanecer no organismo após o Golpe. Em suma, o período pré-Golpe era tendia ao nacionalismo, luta aberta contra os trustes estrangeiros e contra os monopólios dos empresários nacionais, em favor do monopólio estatal, principalmente, sobre os recursos naturais. O CADE como “instrumento das necessidades e aspirações populares”, no dizer do presidente João Goulart, foi rapidamente modificado para instrumento das necessidades e aspirações da política econômica dos Governos Militares.

Após a renúncia dos Conselheiros em 1964, o Conselho ficou inativo por um ano, até que o Presidente Castelo Branco nomeou Tristão da Cunha para a presidência do órgão. Tristão reorganizou o Conselho a partir de 1965 – foram nomeados Conselheiros, Nestor Duarte, Gratuliano Britto, Luis Garcia e Dantas Junior. Em 1966, julgaram o primeiro caso da história do CADE. Tratava-se do caso de *dumping da barrilha*

---

<sup>72</sup>Artigo Jornal, “Conselho Administrativo de Defesa Econômica”. Jornal do Brasil, Cad. 1, p. 12, Rio de Janeiro, 7 de fevereiro de 1965.

<sup>73</sup> “O ex-deputado Tristão da Cunha anuncia uma nova fase do Conselho de defesa da Economia, órgão que preside há dois anos, mas que somente agora acaba de ser implantado definitivamente. Informa o sr. Tristão da Cunha que existe, presentemente, na pauta das deliberações do Cade uma série de assuntos importantes, tais como denúncias de abuso de poder econômico em vários setores da indústria brasileira, como a Vidrobrás, a indústria Cinematográfica e a indústria de barrilha. O sr. Tristão da Cunha informou que, cumprindo determinação do Governo, acaba de mandar instalar as Inspetorias Regionais do Cade em Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador.” (Correio da Manhã, sexta-feira 15 de abril de 1966, p.8, 1º)

(Processo nº 0001).<sup>74</sup> Em oposição aos pareceres da Procuradoria e das averiguações preliminares, pré-Golpe, o novo Tribunal do CADE absolveu todas as empresas integrantes da ATBIAV.

A denúncia realizada pelo Procurador-Geral, Paulo Germano de Magalhães, que deu origem ao Processo nº 0001 em 1963, foi reafirmada pelo mesmo, como procurador do caso, em suas palavras: “nada mais são que testas-de-ferro de matrizes estrangeiras”. O Conselheiro-relator Luís Garcia, por outro lado, concluiu por não considerar provadas as irregularidades na importação da *barrilha*, ou o emprego de qualquer outro meio visando o domínio do mercado nacional que estivesse favorecendo a posição monopolística das empresas estrangeiras, ou a baixa dos preços do produto importado em detrimento do nacional. Julgou improcedente o PA nº 0001/1963 e foi seguido por todos os pares presentes.<sup>75</sup> O viés político do caso é explícito no argumento dos advogados de defesa:

Contestaram esses advogados prática de qualquer ato que visasse prejudicar a Cia. Nacional de Álcalis. Alegaram também que a acusação feita em 1963, ainda durante o governo de Jango, teve caráter puramente político, e que os empregados do Sindicato só estavam tentando subverter a ordem. Para justificar, os advogados aludiram ao fato de que a maioria dos membros do Sindicato acusador encontra-se presa por tentativa de subverter a ordem nacional. Devido à mudança da situação, como explicaram os advogados de defesa, a derrota da companhia estatal era esperada.<sup>76</sup>

Outro fato que pôs em evidência a conturbada situação política foi a renúncia do diretor executivo do CADE, Luiz Carlos Vieira da Fonseca (após o julgamento do PA 0001). Ele declarou, publicamente, que a instituição era insensível à sua função criadora, mencionou certa “indiferença administrativa”. Disse também que existiam empecilhos internos para uma efetiva defesa da concorrência. E, ainda, elogiou a gestão do antigo Presidente do Conselho, Lourival Pontes.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> O processo 0001/63 na íntegra em [http://www.cade.gov.br/temp/Dn\\_Processo0011735.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011735.pdf), acesso: 05/03/2013.

<sup>75</sup> Artigo de Jornal, “O caso da Barrilha”. Jornal do Brasil, cad. 1º p. 16. Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1966. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 07/05/2013.

<sup>76</sup> Artigo de Jornal, “Os Advogados de Defesa”. Correio da Manhã, 1º p.11. Rio de Janeiro, 6 de agosto de 1966. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 07/05/2013.

<sup>77</sup> Artigo de Jornal, “CADE tem novo diretor executivo”. Correio da Manhã, CAD. 1º p.3. Rio de Janeiro, 21 de abril de 1965. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 07/05/2013.

O próprio Presidente, Tristão Ferreira da Cunha, em depoimento, alegou que a instituição sofria dificuldades, principalmente, pela reduzida receita e quadro pessoal. Explicou: “o Conselho precisa de um quadro altamente especializado para realizar seus julgamentos, o que, em sua maioria, não conta, nem mesmo com um quadro próprio, pois, não tem funcionários e os existentes são requisitados de outros órgãos de serviço público Federal”.<sup>78</sup> Aumentavam as críticas diretas da imprensa ao órgão:

Secretamente, pois, trata-se de um organismo semi-secreto, desenrola-se uma crise no Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que foi criado para julgar os casos de abusos do poder econômico e nunca, até hoje, resolveu nada. O único órgão eficiente do Cade é o arquivo: para lá é que vão todos os processos.<sup>79</sup>

O CADE pré-Golpe era instrumento das necessidades e aspirações populares, em defesa da economia popular e da carestia. Amalgamava-se a atuação da defesa da concorrência à atuação comercial, industrial e, ainda, à diplomática. Após o Golpe, o Conselho é substituído e deixa de ter claros objetivos político-ideológicos na condução e escolha dos casos. Nota-se o esforço do quadro funcional em divulgar os conceitos e as experiências brasileiras, tanto nos meios nacionais, como nos internacionais<sup>80</sup>. Também, que o Conselho estava atento aos processos de defesa da concorrência julgados nos tribunais internacionais. Utilizavam esses casos para iniciar investigações similares no mercado nacional.

## 2.2. O CADE PÓS-GOLPE (1965-1973)

<sup>78</sup> CUNHA, Tristão Ferreira. “Entrevista”. Jornal do Brasil, 1º p. 33. Rio de Janeiro, 11 de julho de 1965.

<sup>79</sup> Pedro Gomes, artigo de jornal. Jornal do Brasil, 11/12/1965, p. 10. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 07/05/2013.

<sup>80</sup> “*Internationales Handbuch der Keytelipolitic*, editora Dunker e Humbolt, de Berlim. Trata-se de um verdadeiro manual sobre a luta antitruste nos diversos países do mundo, cuja elaboração obedeceu à supervisão dos professores Dr. GerogJahn, da *Technischen Universitat*, de Berlim, e Dr. Kurt Junckerstorff, da *Universidade de Saint Louis*, nos Estados Unidos. O capítulo referente ao Brasil, atendendo a uma solicitação daqueles professores, foi redigido pelo deputado Paulo Germano, que tem tido atuação na Câmara a favor da aprovação do projeto contra os abusos do poder econômico de autoria do saudoso professor Agamenon Magalhães” (O Semanário, 29 de janeiro de 1959, p. 9)

No Governo Castelo Branco (1964-1967), o único membro do CADE mantido foi o Procurador-Geral Paulo Germano de Magalhães, que realizou o importante trabalho de divulgação e esclarecimento dos conceitos relevantes na defesa da concorrência. A partir de 1966, os procedimentos internos começaram a ganhar maior transparência e forma definida. A política industrial seguia como prioridade na definição dos casos que seriam colocados em pauta, por exemplo:

O Sr. Tristão da Cunha (...) designou comissão (...) para promover estudos sobre a criação, corte, industrialização e comercialização da carne bovina e subprodutos, bem como das organizações comerciais cujas atividades se relacionem diretamente com o problema. A comissão, presidida pelo Sr. Lira Machado, tem prazo de 60 dias para apresentar relatório, esperando o Cade poder habilitar o Governo, em etapa posterior a tomar medidas adequadas à normalização do abastecimento e dos preços do alimento.<sup>81</sup>

O Conselho era designado para realizar outras atividades que não eram da sua competência, apesar da escassez de recursos e servidores e dos poucos processos administrativos julgados até o momento.

No momento pós Golpe, o caso mais representativo apreciado pelo CADE foi o PA nº0002/1965. Foi instaurado por incitação da Câmara dos Deputados<sup>82</sup>. O Conselho atuou em casos relacionados ao mercado interno, sem a clara influência nacionalista anterior. Interessante notar que agiu em processos seguindo os julgamentos internacionais. O PA nº 0002 foi exemplo desta postura, pois, surge de processo ocorrido nos Estados Unidos da América, que ficou conhecido como o caso “Paramount”, em que empresas de cinema dos EUA, proprietárias das salas de reprodução, monopolizavam a exibição e fixavam contratos abusivos e discriminatórios contra os produtores, principalmente os independentes.

O caso brasileiro era bastante similar. O problema discutido dizia respeito à propriedade das salas de exibição de filmes que, em função de sua concentração nas mãos de empresas estrangeiras, prejudicavam a bilheteria do cinema nacional e

---

<sup>81</sup> Correio da Manhã, 7 de julho de 1966, cad. 1º, p.7. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 08/05/2013.

<sup>82</sup>Para ver o Processo Administrativo 0002 na íntegra conferir: [http://www.cade.gov.br/temp/Dn\\_Processo0011523.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011523.pdf), acesso: 05/04/2013.



favoreciam o cinema estrangeiro. As grandes empresas de exibição eram a Metro Goldwyn Mayer do Brasil, Luiz Severiano Ribeiro S.A., Lívio Bruno S.A. e outras.

O Procurador-Geral entendeu que havia relação monopolística das empresas na exibição dos filmes, subordinação de vendas, discriminação de preços e conluio entre as distribuidoras. Ademais, as produtoras, após produzirem o filme, tinham que negociar em desvantagens com as salas de exibição, para poder tornar o negócio viável. O retorno dos filmes dependia da reprodução em um número condizente de salas, a fim de obter o público esperado. A oferta de salas para exibição era totalmente controlada pelas subsidiárias estrangeiras que faziam contratos desfavoráveis para a exibição das produções nacionais.

Obrigadas por lei, à exibição de determinado número de filmes brasileiros as empresas ou se recusam a exibi-los, ou pagam ao produtor nacional percentagens inferiores às usuais, no comércio cinematográfico, ou ainda, por vezes, retêm o pagamento das suas obrigações financeiras durante longo prazo. Toda uma série de artimanhas e subterfúgios são utilizados pelos circuitos para fugirem às suas obrigações legais, comerciais e financeiras. E tudo isso em odiosa discriminação que, em última análise, provoca a destruição da nascente indústria cinematográfica nacional.<sup>83</sup>

Esse foi o primeiro caso de ampla repercussão na mídia brasileira, talvez, por atingir de forma direta os meios de comunicação. O noticiário seguiu, passo a passo, os depoimentos dos intimados. O grande debate era sobre a relação entre o cinema nacional e os filmes estrangeiros. Por fim, o CADE absolveu as acusadas das alegações, conquanto, subordinando as empresas ao escrutínio do órgão regulador, o Instituto Nacional de Cinema, para fins de cumprimento da Lei de Reprodução e Incentivo ao Cinema Nacional – Decreto Lei nº56.499/1965 e nº 52.745/1963.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Parecer Paulo Germano de Magalhães, p. 36, autos do PA 0002. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 04/05/2013.

<sup>84</sup> Considerando que o 'Governo Federal, além de ter criado o Instituto Nacional Do Cinema, ao qual estão especificamente subordinados os produtores, distribuidores e exibidores de filmes cinematográficos, baixou o Decreto nº56.499, de 21 de junho de 1965, para dirimir dúvida na interpretação dos dispositivos do Decreto n' 52.745, de 24 de outubro de 1963; Voto pela inculpabilidade dos indiciados. Metro Goldwyn Mayer do Brasil, Luiz Severiano Ribeiro Júnior, Cinemas Art-Palácio e Lívio Bruni, e consequentemente pelo arquivamento do processo. Rio de Janeiro, 7 de junho de 1968. Geraldo de Rezende Marllhis, Conselheiro Relator

O posicionamento do Conselho sobre temas como a possibilidade de condenação de sociedades de economia mista, instauração de investigações por reclamação do legislativo e limitação da averiguação preliminar, foi reiterado na jurisprudência que começou a se formar após 1966 e nas previsões regimentais do organismo. Por exemplo, o CADE lançou nota sobre o entendimento de sua atuação frente às empresas sob regime jurídico especial, “*todas as empresas estão sob fiscalização do CADE, não havendo porque excluir as em que o Estado tem participação direta*” - essa nota foi uma resposta às reclamações da Light, sociedade de economia mista que prestava serviços de distribuição de energia, que se viu sob investigação daquele órgão.<sup>85</sup>

O tema da propriedade intelectual foi debatido no PA nº 0004/1966<sup>86</sup>, conhecido como o “caso das patentes”. O Governo conferiu ao CADE, por meio da Portaria nº 6/1966, competência para cassar as patentes em desuso no país. No entanto, do ponto de vista jurídico, a atribuição dessa competência não poderia ter se realizado por meio da Portaria baixada pela Secretaria Industrial do Ministério da Indústria e Comércio – quer dizer, a Portaria Ministerial não é o instituto normativo adequado para alargar as competências do órgão, disciplinadas em lei, estamos diante de uma situação de reserva legal, por exemplo, só a lei poderia restringir, alterar ou alargar a competência do Conselho. A Portaria ultrapassava os limites legais e feria as disposições internacionais que só poderiam ser obliteradas com a denúncia ao tratado que as previa.<sup>87</sup>

Na análise, o relator concluiu que, de acordo com o melhor entendimento da Lei nº 4.137/62, para se cassar o direito de patente concedido pelo D.N.P.I, essa deveria ter uma correspondente estrangeira e a cassação somente ocorreria quando se estivesse diante de um privilégio concedido, originalmente, por nação que mantivesse acordo de cooperação com o Brasil em matéria de Propriedade Intelectual.<sup>88</sup> Por fim, a patente

---

<sup>85</sup>Cf. Jornal do Brasil, 28.04.1966, cad.1, p. 11 - O CADE perderia essa atribuição de investigar as empresas públicas e de economia mista apenas em 1973 quando o governo criou organismo específico, vinculado ao Tribunal de Contas da União para realizar a tarefa.

<sup>86</sup> Para maiores detalhes do PA 0004/1966 ver [http://www.cade.gov.br/temp/Dn\\_Processo0011993.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011993.pdf) , acesso: 10/04/2013.

<sup>87</sup> Jornal do Brasil, 20.11.66, cad. 1 , p. 27. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/05/2013.

<sup>88</sup> D.N.P.I é o Departamento Nacional de Propriedade Industrial, atualmente, o órgão responsável pela matéria é o INPI ([www.inpi.gov.br](http://www.inpi.gov.br)).

questionada deveria impor dificuldades ao desenvolvimento harmônico da economia nacional.<sup>89</sup>

A amplitude da lei antitruste cresceu com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que alterou alguns dispositivos da Constituição Federal de 1967. Dentre as alterações estava o art. 160 que versava sobre a ordem econômica e social; o inciso V desse artigo passou a vigor com a seguinte redação: “Os princípios antitruste da ordem econômica e social”.<sup>90</sup>

As reformulações promovidas pela Constituição foram importantes para melhor definir os conceitos na tipificação das condutas anticoncorrenciais, buscando abandonar os conceitos abertos e indeterminados, como “*toda e qualquer forma de abuso*”. O objetivo era conferir maior segurança jurídica ao administrado, diminuindo o âmbito de discernimento discricionário da Administração que, muitas das vezes, “*ultrapassava o limite da discricionariedade, entrando na seara da arbitrariedade*”.<sup>91</sup>

Argumentava-se que a pouca eficácia jurídica do CADE pré-Golpe (1962-1964) era oriunda dos termos demasiadamente abertos adotados pela Lei nº 4.137, que, em razão de não especificar os critérios e parâmetros referentes à aprovação e registro dos atos descritos em seu Art. 74, gerava ambiguidades na tipificação das condutas.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Voto do Relator J. C. Mendonça Braga, Autos do PA 0004/1966, fl. 101. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 16/05/2013.

<sup>90</sup> Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo.

<sup>91</sup> A redação teria derogado as disposições coativas referentes às condutas que não se enquadrassem especificamente nos três tipos trazidos pelo inciso V do art. 160 do diploma: i) dominação de mercados nacionais; ii) eliminação da concorrência; e iii) aumento arbitrário dos lucros. Cf. Franceschini (2004, p. 99-100) e Ferraz Jr. (1992, p. 172).

<sup>92</sup> Cf. Nusdeo (2002, p. 350).

O Governo Militar legitimava-se pelo crescimento econômico e reunia esforços na política de industrialização com o modelo de substituição de importações. Logo, concentrou recursos e energias nos instrumentos de controle direto e de abastecimento, CIP e SUNAB, resultando na marginalização da política de concorrência.

Esta industrialização forçada foi em parte liderada pelos investimentos diretos do Estado, em parte, por este induzida por estímulos que culminaram numa franca política de agregação empresarial, como se pode ver, do ângulo jurídico, pelos dispositivos concentracionistas das leis nº 5727/71 (Iº PND) e 6151/74 (IIº PND) e neste último, com a criação do COFIE - estímulos fiscais - e do FMRI e PMRC, no âmbito do BND. Todos, destinados a incentivar à política de fusão e incorporação nos setores em que "a excessiva disseminação de empresas nacionais lhes retire o poder de competição e as coloque em posição frágil, perante o concorrente estrangeiro". (FERRAZ JR.,1992, p. 60)

O fato é que os recursos escassos do Estado eram, prioritariamente, destinados à política industrial, tanto no investimento direto em empresas estatais, em mercados muitas vezes com características de monopólios naturais, quanto em mercados estratégicos para o desenvolvimento do parque industrial brasileiro, dentro do programa mais amplo de substituição de importações. O governo favorecia a fusão e incorporação de grandes empresas, assim como o investimento estrangeiro direto em mercados incipientes, formando estruturas oligopolizadas. Também, controlava preços e o abastecimento de insumos essenciais, prática que favoreceu uma rotina que, posteriormente, foi denominada por Kurt Mirrow de “cartorização” da economia brasileira.<sup>93</sup> Não havia espaço político e orçamentário para o fortalecimento da instituição de combate ao abuso de poder econômico.

O CADE, no final da década de sessenta, teve suas responsabilidades e atribuições diminuídas frente às demais agências do governo, quando deixou de fiscalizar o balanço contábil das sociedades de economia mista, por ordem direta do Procurador Geral da República. Reiterando, a política de defesa da concorrência disputava a atenção do

---

<sup>93</sup>Costumava-se dizer, jocosamente, no final da década de oitenta, que no Brasil não havia cartéis e sim cartórios. Logo a cartelização das estruturas industriais oligopolizadas, acostumadas com as políticas de controle de preços e tabelamento do CIP e SUNAB, era mais uma cartorização. O termo cartorização foi consagrado pelo uso jornalístico, em variadas edições do Correio da Manhã, Jornal do Brasil, O Globo, na década de oitenta. Cf. Kurt Mirrow, “Ditadura dos Cartéis”, 1977.

Governo com desvantagem em relação à política de abastecimento e preços. Por exemplo, na Averiguação Preliminar nº 0027/1966, questionou-se o limite da atuação que teria o CADE para apreciar casos envolvendo o CIP e a SUNAB.<sup>94</sup>

O objeto da AP 0027 era a escassez de cimento no mercado nacional e o processo de importação desse produto. As manchetes noticiavam “*Governo diz que importações de cimento vão concorrer para manter preços estáveis*”, “*SUNAB autorizou importação maior de cimento do exterior*”, “*Indústria de cimento continua a bater recordes, mas a produção ainda é pouca*”, “*SUNAB fixou lucros na venda de cimento*”, “*CIP debaterá amanhã com a SUNAB problema do cimento*”.<sup>95</sup> A pedido do Ministério da Justiça, o CADE investigou a escassez de cimento no mercado interno. O objetivo, entretanto, era tão somente garantir o abastecimento, não apreciar as questões concernentes à estrutura do mercado, não a defesa da concorrência no mercado de cimento. A política de concorrência ficava em segundo plano.

Algumas empresas foram acusadas de estocagem e redução da produção para fins de manipulação de preços. Como agravante, foram também acusadas de cartelização nos mercados regionais. O problema perpassava pela alçada do CADE, CIP, SUNAB e até a Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), esse último, responsável pelas licenças de importação do cimento.<sup>96</sup>

Outro exemplo de influência da política industrial nas diretrizes do CADE pode ser extraído do discurso do Conselheiro Coelho de Souza, que protestou na abertura da

---

<sup>94</sup> Um desdobramento da “crise do cimento” foi outra Averiguação Preliminar nº 0027/1968, que, também, envolveu a SUNAB (resolução nº 151/64, nº 276/1966) e a CONEP (Resolução Nº 256 de 1966). Trata do abuso de poder econômico no mercado de cimento armado, “*portland*”. Surge do estudo da DEPEC (Departamento de Estudos Econômicos do CADE).

<sup>95</sup> Manchetes de Jornal presentes nos arquivos do processo, Averiguação Preliminar nº 0027/1968. Respectivamente: Jornal do Brasil, p. 16, 12.09.68; Correio da Paraíba, 19.9.68; O País, 14.9.68; O Globo, 23.10.68; O Dia, 21.11.1968. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 16/05/2013.

<sup>96</sup> Cacex - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A, criada em 1953 no governo de Getúlio Vargas em substituição a antiga Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil. Entre suas principais funções estavam o licenciamento de exportações e importações, o financiamento do comércio exterior brasileiro e a construção das estatísticas oficiais sobre exportações e importações. Apesar de nunca ter sido oficialmente extinta, a Cacex foi desativada no governo de Collor a partir do ano de 1990. Atualmente, as funções da Cacex estão distribuídas pela administração direta, na Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e na Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), ambas subordinadas ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

reunião do Conselho, em março de 1967, contra a venda da Fábrica Nacional de Motores (FNM), alegando que “*a sua presença [da FNM] só pode desagradar aos grupos financeiros estrangeiros, desejosos de dominar o parque industrial brasileiro.*” Ainda agregou que, no passado, o CADE concluiu que a FNM estava em evidente e franca recuperação da grave crise pela qual passou em 1964, logo, as providências legais deveriam ser no sentido de consolidar a recuperação da empresa já instalada e não vendê-la.<sup>97</sup>

Durante o Governo Costa e Silva (1967-1969) manteve-se praticamente a mesma estrutura do Conselho. Tristão da Cunha seguiu na Presidência, entretanto, o CADE deixou de ser diretamente vinculado à Presidência da República e passou, por um breve período, a ser órgão integrante do Ministério do Planejamento, depois, passou para o Ministério da Justiça.<sup>98</sup> Houve mudanças na procuradoria e a nomeação do novo Conselheiro foi, pela primeira vez, rejeitada pelo Senado.<sup>99</sup>

O CADE utilizava da jurisprudência internacional para iniciar processos similares no Brasil. Em geral, empresas multinacionais julgadas em outros países, com filiais no país. Por exemplo, o caso dos frigoríficos Wilson & Co Inc., que seguiu processo similar nos Estados Unidos da América contra a mesma Companhia. O CADE anunciou uma possível intervenção direta nessa empresa, caso não fosse enviada a documentação requerida, dentro do prazo. Incluí também nesse caso a declaração do Senador Marcelo Alencar, a favor de uma intervenção no frigorífico que seria parte de um grande *truste* internacional da *International Parc Corporation* (INTERPAC). O caso levantou vozes que clamavam a falta de observância e respeito às leis antitruste no país, como declarou o então Procurador Geral do CADE, Benjamim Nunes:

---

<sup>97</sup> Jornal do Brasil, 18.3.1967, cad.1 p. 13. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/05/2013.

<sup>98</sup> Correio da Manhã, 31 de março de 1967, cad.2 p.4; Correio da Manhã, 29 de junho de 1967, cad.1 p.8. Jornal do Brasil, 13.10.1968, cad.1 p.30. Ministro do Planejamento Hélio Marcus Penna Beltrão, 1967-1969. Ministro do Planejamento, Antonio Delfim Netto, 03.1967-03.1974.

<sup>99</sup> A indicação do ex-governador do Amazonas Arthur Cesar Ferreira Reis, para o cargo de membro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica está correndo sérios riscos, uma vez que a mensagem presidencial enviada nesse sentido ao Senado conforme determina a Constituição, foi submetida a uma espécie de “processo de hibernação”. (Correio da Manhã, 17 de outubro de 1967, p. 8 cad.1. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/05/2013).

A Comissão de Economia do Senado, presidida pelo Sr. Carvalho Pinto, pronunciou-se, por unanimidade (9x0), contra a indicação de Arthur César ao Conselho do CADE.

(...) se existe omissão não é do Cade, mas de quem teve conhecimento dos fatos e não formalizou a representação perante o órgão por força da Lei 4.137, conhecida como antitruste. (...) Sendo o Cade um tribunal administrativo e seus membros investidos de uma função judicante, somente poderão decidir sobre as sanções a serem aplicadas às empresas acusadas de abuso do poder econômico mediante uma denúncia formalizada das autoridades que tiveram conhecimento do abuso.

O presidente do frigorífico, Sr. Roy Edwards, enviou carta ao embaixador do Brasil em Washington, Sr. Vasco Leitão da Cunha, tentando pressionar o governo brasileiro a dar à empresa norte-americana maior liberdade no mercado de carne bovina. O superintendente da SUNAB, Sr. Enaldo Cravo Peixoto, repudiou a investida do grupo Wilson, comunicando as tentativas de pressões ao Ministro Ivo Arzua, da Agricultura, que não cumpriu o que estabelece o artigo 76 da Lei antitruste.<sup>100</sup>

A nota acima explicita as nuances entre o CADE, a política exterior e o papel exercido pela SUNAB. Outro caso julgado nesse período foi em relação à indústria de bebidas. A Distribuidora de Bebidas Mineira Ltda. e a Companhia Antártica Paulista Indústria Brasileira de Bebidas e Conexos foram acusadas de firmar contratos de exclusividade com cláusulas discriminatórias – Processo Administrativo nº 0005/1967.<sup>101</sup>

Em 1968, no Governo Costa e Silva, o CADE aumentou o número de processos julgados por ano e ganhou espaço político. Voltou a investigar os grandes trustes e cartéis internacionais. A temática das multinacionais retornava a agenda do CADE que passava a dar, cada vez mais atenção, para o comportamento dos grandes trustes, principalmente, na indústria automobilística.<sup>102</sup>

Houve uma aproximação dos organismos da concorrência e com os demais organismos de controle do abastecimento e de preços. O Governo militar obteve bons resultados com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Melhorou-se a arrecadação

<sup>100</sup>Parecer PG Benjamim Nunes, fonte: Correio da Manhã, 9 de dezembro 1967, cad.1 p.5. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 16/05/2013.

<sup>101</sup> Ver também a Averiguação Preliminar 0046/1973, que resultou no Processo Administrativo 12/1973., A “Companhia Alterosa de Cervejas” representou contra a “Distribuidora de Bebidas Mineira LTDA.”, “Companhia Cervejaria Brahma” e “Companhia Antártica Paulista”. O Conselheiro-Relator foi Wanor Pereira de Oliveira. Alegava a representante que as empresas representadas praticavam “comodato” ou financiamento de equipamentos, mediante exclusividade na venda de seus produtos.Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 16/05/2013.

<sup>102</sup> Correio da Manhã, 19 de junho de 1968, última página cad.1º. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 09/07/2013).



fiscal, reduziu-se a inflação e se criou mecanismos mais eficazes de intervenção na política monetária.

Em 1969, a Procuradoria-Geral divulgou uma nota de esclarecimento à população sobre os principais conceitos de defesa da concorrência.<sup>103</sup> Compilava a jurisprudência sobre dominação de mercado, definida pelo Procurador-Geral Vivente Tourino e ex-Procurado-Geral Paulo Germano de Magalhães da seguinte forma:

Paulo Germano de Magalhães, (...) acentuou que um domínio de 90% é suficiente para constituir um monopólio: da ordem de 10% a 64% pode ser bastante e 38% certamente não o é. (...) essas considerações feitas baseadas na jurisprudência norte-americana.

(...)

O procurador Vicente Tourino - em parecer sobre caso de domínio de mercado - cita o prof. Francisco Campos: “A absoluta liberdade econômica conduz à escravidão dos pequenos a um reduzido número de magnatas. Ao Estado cumpre cuidar do bem-estar da coletividade, fomentando e defendendo a pequena economia contra os “trustes”, “cartéis” e “anéis” de produção, tão comuns na época de grande capitalismo que terminaram colocando o povo na sua inteira dependência econômica e por fim submetendo o próprio Estado e pondo-o a serviço dos seus interesses particulares. O Estado não mereceria existir se continuasse a contemplar de braços cruzados esse espetáculo hediondo.”<sup>104</sup>

Ainda em 1969, o CADE julgou o caso da Vidrobrás, retenção de estoques na venda de vidros planos a fim de aumentar arbitrariamente os preço e discriminação de empresas. Conquanto, o fato inusitado foi a renúncia do Procurador-Geral, Benjamim Nunes de

---

<sup>103</sup> Breve referência ao conturbado ano de 1969: No final de 1969, o então presidente, Costa e Silva, convocou uma comissão de juristas para elaborar uma reforma política, por meio de emenda constitucional, que incluiria a extinção do AI-5, voltando a ter plena vigência as normas da Constituição de 1967. Segundo o jornalista Carlos Chagas, “*Costa e Silva pretendia assinar essa emenda no dia 7 de setembro de 1969, presidindo todas as demoradas reuniões dos juristas*”. Entretanto, uma semana antes da data prevista, o presidente faleceu. Como não havia disciplina constitucional para tal situação, o Presidente foi sucedido por uma Junta Governativa Provisória, também conhecida como a Segunda Junta Militar. A Primeira Junta Militar foi o triunvirato que assumiu o Governo quando da posse de Julio Prestes, impedido, dando lugar ao Golpe de 1930 com Getúlio Vargas.

A emenda constitucional contendo a extinção do AI-5 foi esquecida. Em lugar disso, a Junta Militar outorgou a Emenda Constitucional nº 1, apelidada pelos juristas de “Constituição de 1969”, que impediu a posse do vice-presidente da República, o jurista Pedro Aleixo, e deu posse ao general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Ficou no poder entre 30 de outubro de 1969 e 15 de março de 1974

<sup>104</sup> Pareceres de Paulo Germano e Vicente Tourino, publicados de forma sintética no Correio da Manhã, 21.08.1969. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 09/07/2013.



Machado, apresentada ao Conselho, minutos antes do julgamento, “*em caráter irrevogável*”.<sup>105</sup>

Informou-se no Cade que a renúncia do Sr. Benjamim Nunes de Machado se deveu, entre outros motivos, à incompatibilidade com o relator do processo e também com o presidente que dispensou o antigo procurador de suas funções sem ao menos tê-lo avisado pessoalmente.  
(...)

Sabe-se que o voto do relator será pela condenação da empresa, pois, ficou comprovado que ela, além de manter monopólio da fabricação de vidro plano no país, realizou inúmeras operações de “dumping” para eliminar concorrentes.<sup>106</sup>

No dia seguinte, foi noticiado: “*CADE arquiva o processo da Vidrobrás*”.<sup>107</sup> Votaram pelo arquivamento os Conselheiros, Raul de Góis, Mendonça Braga e Geraldo Resende Martins e, minoritariamente, pela condenação, Tristão da Cunha e Gratuliano de Brito. Tristão da Cunha votou em favor da aplicação multa à empresa, seguindo o relatório do Procurador-Geral, Vicente Tourino, que acusava a empresa de *trustificação*, boicote na distribuição de vidro e domínio do mercado. Explicou: “*A Vidrobrás, depois que deixou de ser possuidora da CBV (Companhia Brasileira de Vidro), chegava a oferecer mais de 20% de desconto em vendas para esta distribuidora, o mesmo não acontecendo com as demais compradoras*”:

No início da década de setenta o CADE era criticado por sua letargia. Tardava, em média, mais de três anos para julgar, por exemplo, o caso do vidro plano e da indústria de filmes. Paulo Germano de Magalhães, denominado pela imprensa de “paladino da concorrência”, pronunciou-se em defesa da instituição:

Fala-se agora na ineficiência do CADE e até a sua extinção tem sido proposta. Seria um retrocesso, seria a volta ao liberalismo puro, que não se vê mais em parte alguma no mundo.

Aqueles que acreditam numa solução brasileira de democracia e neocapitalismo adequados à nossa realidade conjuntural, devem ter em mira a absoluta necessidade de uma intervenção do Estado na prevenção e repressão aos abusos do poder econômico.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Cf. Jornal do Brasil, 19.8.1969, 1º p.3. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 21/05/2013.

<sup>106</sup> Jornal do Brasil, 19.9.1969, 1º p.3. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 21/05/2013

<sup>107</sup> Jornal do Brasil, 20.8.1969, 1º p.3Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 21/05/2013

<sup>108</sup>Correio da Manhã, 26 de março de 1970, cad. 1º p. 10. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 22/05/2013

O CADE foi relativamente ativo no início da década de setenta.<sup>109</sup> Analisou o curioso caso conhecido como “monopólio dos cadáveres”, em Minas Gerais – uma empresa privada acusava a prefeitura de ter monopólio no comércio de cadáveres, o caso foi arquivado, pois, o Conselho entendeu que se tratava de uma questão da alçada do Ministério Público.<sup>110</sup> Também houve o caso das empresas de água sanitária.<sup>111</sup> A guerra dos vasilhames na indústria de bebidas do Rio Grande do Sul.<sup>112</sup> E a discriminação de preços nos contratos de transporte da Vale do Rio Doce à outras mineradoras menores.<sup>113</sup>

O julgamento da Vale do Rio Doce (CVRD) pôs em relevo, novamente, a sobreposição da política industrial à defesa da concorrência. E, ainda, a difícil sobreposição entre políticas da concorrência e políticas regulatórias. O Procurador-Geral, Vicente Tourinho fez um parecer favorável ao arquivamento do processo.<sup>114</sup>

Os dispositivos que regulam a exploração e exportação do minério de ferro estão sintonizados com os altos interesses públicos inclusive a Segurança Nacional. Não podem, pois, ser considerados abusivos os atos coordenadores praticados pela CVRD, atos que emanam dos princípios legais. E não tem sido por outro motivo que evoluímos de 9,3 milhões de toneladas exportadas em 1950 para 30.9 milhões de toneladas em 1971, apesar da situação desfavorável do Brasil em relação aos demais competidores.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup>Raul de Góis foi nomeado Conselheiro em abril de 1970. Diário de Notícias, 24.04.70, 1ª seção, p.3.

Em agosto, o advogado Hermes da Mata Barcelos, ex-presidente da Caixa Econômica Federal do Estado do Rio de Janeiro, foi empossado na vaga de Conselheiro Diário de Notícias, 25.08.70, 1ª seção, p.2

Entretanto, no dia 5 de maio do mesmo ano, Góis deixou o Conselho, para assumir a presidência da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Diário de Notícias, 05.05.70, 1ª seção, p.2.

Correio da Manhã, 26 de março de 1970, cad. 1º p. 10. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 22/05/2013

<sup>110</sup> Monopólio da Santa Casa mineira no mercado de cadáveres. Julgado na ATA da SESSÃO do dia 08.07.71. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br/)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013..

<sup>111</sup>Processo Administrativo 0008/1970. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br/)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>112</sup> Averiguação Preliminar 0035/1970: trata da conduta anticompetitiva de litogravura em vasilhames de refrigerantes de forma a evitar o uso do mesmo pela concorrente, no Rio Grande do Sul.. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br/)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>113</sup> Averiguação Preliminar 0034/1970. . <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br/)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>114</sup> Julgamento Averiguação Preliminar 0034/1970, 27 de setembro de 1972.

<sup>115</sup>Parecer Vicente Tourinho, fls. 636 dos autos da A.P. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br/)>, pesquisa processual. Acesso, 15/06/2013.

A Vale justificava a conduta pelos resultados. O CADE sequer instaurou o processo. O Conselho tinha limitado poder político para julgar as empresas públicas. O parecerista, ao arquivar o caso, retirou do CADE o seu objeto de análise e legitimou a possível conduta anticompetitiva com base no crescimento produtivo.

A ação concorrente do CADE com a SUNAB, mais uma vez, ficou evidenciada na “crise da manteiga” na região de Belo Horizonte.<sup>116</sup> Instaurado por petição da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, investigou-se a elevação de preços sem justa causa e a interrupção ou redução da produção, em grande escala, por parte dos produtores de manteiga. A defesa das acusadas alegava que a manteiga era produto tabelado pela SUNAB e o tabelamento prejudicava os lucros da Cooperativa. Dessa forma, como a cooperativa de leite não podia arbitrar nos preços, reduzia a produção de manteiga, a fim de provocar a escassez e forçar um novo tabelamento. Portanto, os produtores geravam uma crise de oferta para pressionar a agência reguladora. A crise da manteiga era forjada por atos especulativos e manifestamente ilícitos da Cooperativa Central dos Produtores Rurais de Minas Gerais, a CCPR/Itambé, pois, quando foi liberado para aumentar os preços, o mercado imediatamente voltava a ser abastecido com preços maiores, em consonância com a estratégia deliberada.<sup>117</sup>

Os membros do Conselho do CADE acolheram por unanimidade o veto do Conselheiro Relator, quanto às preliminares. Não obstante, votaram pela absolvição da indiciada e pelo arquivamento do processo, por 3 votos, contra 1.

Acho que a CCPR goza em Belo Horizonte de um monopólio parcial que justifica em certos casos, mas voto pela absolvição da indiciada porque acho que a lei declara o seguinte: Art. 5º ... Parágrafo único: Praticará abuso do poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção sem justa causa (é por isso). A causa da escassez em Belo Horizonte, não foi culpa da CCPR; é culpa do tabelamento. É sabido que onde o tabelamento entra a escassez se estabelece. A

---

<sup>116</sup> Processo Administrativo 0007/1970. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 10/07/2013.

<sup>117</sup> Parecer do Procrador-Geral Vicenti Tourino, 21 de maio de 1971, “A produção passou de 300mil quilos para 26.359 mensal”.Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 15/06/2013.

empresa desvia sua produção para outros produtos de sua linha. Foi o tabelamento arbitrário da SUNAB a causa, portanto a culpa é dela.<sup>118</sup>

O voto do presidente deixou explicitou a contraposição entre a SUNAB e o CADE. O exemplo demonstra que não havia políticas de harmonização entre a defesa da concorrência e as diretrizes de abastecimento e, se por acaso houvesse, seriam em prejuízo da defesa da concorrência.

O Conselho voltou a atuar na esfera da política comercial, no caso de *dumping* na indústria de geradores elétricos.<sup>119</sup> Também, o Ministério da Indústria e Comércio, por intermédio de sua Representação na antiga Guanabara, seguindo denúncias do Sindicato da Indústria de Artefatos de Borracha do Estado de São Paulo, encaminhou ao CADE ofício solicitando a atenção do órgão para a existência de uma possível prática de *dumping* no mercado de balões de sopro, praticado por uma empresa sediada no Rio de Janeiro, subsidiária de uma fabricante mexicana.<sup>120</sup>

Os limites entre a política da concorrência e a política de regulação, desde então, já afetavam as relações institucionais, como no caso do mercado de açúcar.<sup>121</sup> O voto do Conselheiro Wanor Pereira de Oliveira nesse caso:

O mercado de açúcar é regulado por uma autarquia federal, O Instituto do Alcool e açúcar, competente, por isso mesmo, para baixar normas objetivando a proteção da produção daquele essencial alimento como também o seu comércio.

Daí ser, absolutamente válido, o ato nº30, sendo certo que suas regras não infringem qualquer dispositivo passível de punição pela Lei 4137/62.

Quanto à invocação levantada pela representante, segundo a qual os ATOS seriam inconstitucionais, o CADE não é órgão próprio para apreciá-los, tendo em vista a prerrogativa do poder judiciário.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> Voto do Presidente Tristão da Cunha, sessão de 25.5.1971. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 15/06/2013.

<sup>119</sup> Averiguação Preliminar 0036/1971: O noticiário tratou do caso de “dumping” da Brown Boveri, indústria elétrica de Osasco. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 15/06/2013.

<sup>120</sup> Averiguação Preliminar 0065/1973. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 15/06/2013.

<sup>121</sup> Averiguação Preliminar 0037/1971. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 10/07/2013.

<sup>122</sup> Voto do Conselheiro, Wanor Pereira de Oliveira, 30 de outubro de 1972. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 10/07/2013.

A autarquia Federal, Instituto do Álcool e Açúcar tinha prioridade para apreciar a matéria. Mais críticas ao CADE surgiam, no sentido de que esse órgão havia abandonado os princípios iniciais de defesa da economia popular, do consumidor, para cuidar apenas, e com deficiências, de problemas de competição empresarial. O Deputado Nina Ribeiro anunciou a necessidade de criar o Conselho de Defesa do Consumidor, dado que no CADE, “*o crime contra o consumidor subsiste em um regime de quase impunidade em face da Lei de Economia Popular e são raras as condenações nessa matéria*”.<sup>123</sup>

Em 1972, novos conselheiros foram nomeados, os advogados José Caralâmpio de Mendonça Braga e Olímpio José de Abreu, na comemoração do aniversário de dez anos da instituição. Nesse momento, Jornal do Brasil publicou: “*CADE, em seus 10 anos não registra nenhuma punição*”.<sup>124</sup>

Criado há 10 anos para reprimir o abuso do poder econômico e aplicar a lei antitruste, o CADE não conseguiu até hoje punir de alguma forma – por multa ou intervenção – nenhuma firma nacional ou estrangeira, submetida à investigação ou processo.<sup>125</sup>

Outro caso surgia em decorrência de investigações realizadas em outros países, como foi o monopólio de revendas no mercado de pneus. As empresas eram acusadas de cartel, através de um contrato conhecido como “*gentlemen agreement*”, praticado através da emissão de circulares sem figurar o timbre da empresa, que permitiam a divisão territorial do mercado entre os componentes do cartel.

Qualquer revendedor que não estivesse ligado ao grupo, restava sem condições de sobreviver. Não obtinham condições equivalentes àquelas concedidas ao referido grupos pressionados por rígidas condições de pagamento e por preços superiores aos concedidos aos revendedores prediletos e concorrentes.

(...)

Já o Senhor Procurador-Geral conclui seu parecer de fls. 113 de forma veemente asseverando que “*verdadeira fúria monopolística acometeu nestes últimos cinco anos a mais de 4.000 revendedores e eliminando-*

---

<sup>123</sup>Diário de Notícias, 05.01.72, 1ª seção, p.5. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/05/2013

<sup>124</sup>Jornal do Brasil, 5.7.72, cad.1º p.20. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/05/2013

<sup>125</sup>Jornal do Brasil, 10.12.72, p. 59. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

os definitivamente do mercado. Patente, pois, o abuso do poder econômico. Evidente o monopólio da oferta”.<sup>126</sup>

O CADE, em ação conjunta com uma Comissão Parlamentar (CIP), instaurou processo de fiscalização e controle do comércio de revenda de pneus.<sup>127</sup> No Congresso a CPI, proposta do Deputado Osnir Martinelli, acusava oito revendedoras de possuírem descontos das produtoras de pneu e de deter 80% do mercado brasileiro em detrimento de 4.922 revendedoras.

Os revendedores de pneus explicaram a Raul Razan que não estão interessados em concessão de descontos. Desejam apenas que o preço estabelecido pelo CIP seja unânime em todo o Brasil. Disseram que as indústrias estão pedindo novo aumento do produto que sofreu majoração de 3% em março passado para aplicarem em cima dos demais revendedores enquanto que os oito privilegiados continuarão com desconto de 13%. A Associação de Revendedores não está interessada em aumento a não ser que ele seja seguido da supressão dos descontos.<sup>128</sup>

O caso revela um processo de cooperação entre o CADE e o CIP, em geral, solicitados pelas comissões legislativas. Outro processo interessante nesse sentido foi a instauração *ex-officio*, de processo administrativo pelo CADE, contra várias Cooperativas de Lacticínios.<sup>129</sup>

As grandes cooperativas de leite foram investigadas sob a alegação de predarem os pequenos produtores. No parecer do Procurador José Antônio de Souza Fernandes, fez menção aos limites entre os diversos instrumentos de regulação e controle do Governo. No caso, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) caberia a supervisão e fiscalização das cooperativas rurais, tendo poderes, inclusive, para intervir em suas administrações; ao CIP competia o tabelamento de preços e daí, logicamente, a limitação dos lucros; e à SUNAB a fiscalização da aplicação desses preços. Dessa forma, o Procurador concluiu que a influência das margens de lucros sobre a economia nacional, já estariam sob a análise dos órgãos governamentais competentes. Concluía o

---

126 Autos do processo 0010/1972, fls. 70. Voto do Relator. Disp. <[http://www.cade.gov.br/temp/Dn\\_Processo0011554.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011554.pdf)>, acesso: 15/07/2013.

127Diário de Notícias, 19.6.73, p. 9. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

128Diário de Notícias, 6.7.1973, p.5. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

129 Averiguação Preliminar 0040/1972. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 11/06/2013.

Procurador, “quanto ao CADE, como já foi dito, não há necessidade de sua intervenção, no que tange o abuso de poder econômico, que não se configura”.<sup>130</sup>

Ainda em 1972, ocorreu o primeiro caso em que as partes decidiram o processo por acordo, sem a mediação do CADE, somente firmaram na instituição que havia um acordo privado para a cessação das condutas.<sup>131</sup> As representantes eram Indústria de Metais Vulcânica, Metalurgia Nonetti, Metalurgia Mariotti, Metalurgia Rio e Comércio e Metalúrgica Oriente, contra Deca Indústria e Comércio e Nar-Comércio e Indústria.

(...) no curso do qual as empresas envolvidas fizeram um acordo, destacando-se dois pontos principais que são: primeiro, todas se comprometeram a fazer cessar os motivos que deram origem à representação e, segundo, do dever de ciência ao CADE.

(...)

Nesse ponto estou de pleno acordo com a Procuradoria quando pede o arquivamento da representação, considerando eu que não vale a pena chover no molhado.<sup>132</sup>

O Conselho entendeu que “cessadas as práticas abusivas contrárias à Lei Antitruste, no curso das averiguações preliminares, mediante acordo entre as partes, arquivam-se o processo. Denunciando o acordo por uma das partes, instaura-se de imediato o processo administrativo”.<sup>133</sup>

Em 1973, com os choques externos no preço do petróleo, a política anti-inflacionária ganhou crescente importância. De modo que, a exemplo do que ocorreu em relação à política industrial, começava, também, a concorrer com as atribuições do CADE. Fato é que o CADE declarava que iria atuar, especificamente, no controle do aumento arbitrário dos preços, seguindo, diretamente, as diretrizes anti-inflacionárias da política econômica do Governo Federal.

<sup>130</sup>Parecer José Antônio de Souza Fernandes, Rio de Janeiro, 15 de agosto de 1974, fls 195 dos autos. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>131</sup>Aeriguação Preliminar 0044/1972. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>132</sup>Voto do Relator na A.P. nº 44, Rio de Janeiro, 27 de abril de 1973. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 13/06/2013.

<sup>133</sup>Sessão de 27 de abril de 1973. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 18/06/2013.



Observou o Sr. Sady da Cunha Pereira que o CADE não vai fiscalizar os aumentos de preços, porque esta área está confiada à SUNAB, mas acompanhará de perto qualquer tentativa de abuso do poder econômico para burlar a fiscalização da SUNAB.<sup>134</sup>

Na indústria de bebidas, a Brahma e a Antártica, estavam sendo investigadas por supostamente valer-se de práticas comerciais desleais, como a imposição de exclusividade aos varejistas e a recusa de receber garrafas da empresa concorrente.<sup>135</sup>

Alegava a representante, que as empresas praticavam espécie de comodato ou financiamento de equipamentos, mediante exclusividade na venda de seus produtos.<sup>136</sup>

Segundo o relator do processo, a Brahma e a Antártica possuíam, conjuntamente, o controle incontestado de mais de 80% da produção de cerveja consumida no país. O relator do caso foi o Conselheiro Guilherme A. Canede de Magalhães.<sup>137</sup> Esse caso é interessante como exemplo da formalidade processual do CADE no período:

É preciso considerar que as indiciadas não agem isoladamente: acopladas, formam uma forte estrutura ligada por motivos inconfessáveis, dentro de um contexto ilícito adrede planejado, contexto oriundo do desejo de eliminar quaisquer novos concorrentes. Estude-se bem o processo e ver-se-ão os ardis e as ofensas à Lei 4.137. Ardis e ofensas não apenas praticados por vias sinuosas, mas diretamente, através de atos e negócios paralelos, que constituem práticas ilícitas, como empréstimos de dinheiro, de modo a obterem outras vantagens, consoante os seus próprios interesses. Todos os contratos quer da Brahma, quer da Antártica, quer da Companhia Distribuidora de Bebidas Mineira Ltda., são na realidade contratos vinculados a imposição de não negociar produtos concorrentes, são contratos restritivos da concorrência, dos que a lei condena.<sup>138</sup>

Na ampla defesa das representadas estavam presentes os advogados Oswaldo Murguel de Rezende e Dario Almeida Magalhães que, primeiro, desconstruíram maquinalmente as provas da Procuradoria e, em seguida, afirmaram a existência de precedentes sobre o

---

<sup>134</sup>Jornal do Brasil, 8.1.73, cad.1º p. 19. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

<sup>135</sup> Diário de Notícias, 22.9.73, p. 5 disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

<sup>136</sup> Averiguação Preliminar 0046/1973, que segue no Processo Administrativo 0012/1973. Disp. <[http://www.cade.gov.br/temp/Dn\\_Processo0011665.pdf](http://www.cade.gov.br/temp/Dn_Processo0011665.pdf)>, acesso: 27/07/2013

<sup>137</sup> Sessão do dia 7 de julho, de 1975. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 18/06/2013

<sup>138</sup> Acusação do Procurador-Geral Vicente Tourinho, na sessão do Conselho do dia 7.7.1975. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 23/06/2013



tema (PAs nº 5 e nº 11), em que houve absolvição por unanimidade. Nesse sentido, os advogados alegaram que a revenda com exclusividade era assunto de segunda ordem.

Não vincula partes que podem sempre recorrer à justiça comum porque o regime jurisdicionalista vigorante no Brasil faz com que a autoridade do Poder Judiciário tenha o mesmo raio de incidência da autoridade da lei. Além disso, além de haver coisa julgada, há jurisprudência do CADE que repetiu a sua decisão no Processo Administrativo nº 11, por unanimidade e com a mesma composição que atualmente tem.

(...)

A Antártica dispensa bom tratamento. É uma empresa idônea, capaz, eficiente. Essas testemunhas foram apontadas depois pela Procuradoria como terem dito inverdades. Mas nenhuma delas foi contestada. Se a procuradoria escolheu mau 54 testemunhas, tem o dedo podre para escolher testemunhas. Ninguém contestou nenhuma delas. Tem então a obrigação de processá-las se faltaram com a verdade. A Procuradoria então se lançou no processo de deformação da verdade – permitam-se dizer a franqueza, mas da maneira mais censurável possível – inverteu o sentido das palavras. Começou a ler o depoimento pelo avesso. Engalfinhando-se (como se poderia dizer) numa luta corpo-a-corpo contra a evidência e a verdade.<sup>139</sup>

O Conselho do CADE absolveu as empresas, considerando que não existia abuso de poder econômico. Recomendou que fossem submetidas ao exame do Banco Central as operações de financiamento e empréstimos, com cobrança de juros, para que fosse emitido parecer acerca da licitude, ou não, das operações.

No final de 1973, os legisladores atentavam, pela primeira vez, para o problema da concentração, a necessidade de controle das fusões, aquisições e *joint ventures*. Nesse sentido, tramitava no Congresso projeto para atribuir ao CADE o controle preventivo das fusões e análise de concentração de mercados. O senador Francisco Montoro denunciou que os grandes *lobby's* políticos que representavam os grandes trustes da economia brasileira pressionavam para o arquivamento do projeto, pois, esse disciplinaria incorporações e fusões de empresas, com audiência prévia do Governo. Seguia o senador, “o assunto é de maior interesse nacional, posto que, parte do aumento de preços é devido ao abuso de poder econômico”. Ademais, Montoro entendia que o CADE não tinha condições de adequadas para controlar as fusões e aquisições, devido à precariedade de instrumentos que dispunha. Adicionava que a reação da imprensa

---

<sup>139</sup>Defesa das acusadas, sessão 7.7.1975. Disp. <[www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)>, pesquisa processual. Acesso, 23/06/2013

estrangeira foi desfavorável ao Decreto, principalmente, a indústria farmacêutica instalada no país, cujo predomínio acionário era estrangeiro.<sup>140</sup>

### 2.3. SÍNTESE DA PRIMEIRA DÉCADA DO CADE (1962-1973)

O CADE iniciou seus trabalhos em 1963 como uma instituição de combate ao abuso de poder econômico, principalmente, de defesa da economia popular contra o capital estrangeiro. O objetivo era a reorganização estrutural da economia pelo controle do grande capital monopolista. Após o Golpe de 1964, ocorreu a renúncia de todos os membros do Conselho. Essa expressiva inflexão ficou patente no primeiro caso julgado: do Sindicato dos Trabalhadores da Companhia Nacional de Álcalis contra a as firmas integrantes da ATBIAV – Associação dos produtores de Vidro.

Nesses primeiros dez anos, podem ser distinguidos dois subperíodos, o CADE pré-Golpe (1962-1964) e o CADE pós-Golpe (1965-1973). O primeiro CADE começou com a sanção da Lei 4.137/62, contou com a presidência de Lourival Pontes, enfrentou o Golpe de Estado e perdurou até a renúncia de todos os Conselheiros.

O CADE pós-Golpe, iniciou e terminou com a presidência de Tristão da Cunha, no período entre 1965 e 1973. A atuação pautou-se pela defesa da concorrência nos mercados nacionais e regionais e complementaridade à ação do CIP e da SUNAB e, em menor medida, do CACEX, e em crescente importância a complementaridade do CADE a política inflacionária, principalmente, no controle do aumento arbitrário de preços.

A presidência de Tristão da Cunha foi marcada por uma evolução positiva, tanto em relação à técnica, quanto em relação à processualidade dos casos que passaram pelo crivo do Conselho. A partir de 1966, a instituição passou por um momento de edificação do quadro funcional e maturação de seus objetivos constitucionais. A política industrial fez sombra ao CADE, que submeteu sua atuação, muitas das vezes, às vontades políticas, passando, inclusive, a atuar no planejamento industrial.

---

<sup>140</sup>Diário de Notícias 1.11.73, p. 3 “Franco Montoro pede disciplina na fusão”. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/05/2013.

No Governo militar, o CADE estava representava uma pequena parcela no amplo quadro das políticas industriais. Possuía certa autonomia interna, que lhe caracterizava crescente institucionalidade, embora tivesse escassos recursos e reduzido pessoal, em maioria, provisoriamente destinados ao órgão. De todo modo, o Conselho deu os primeiros passos na institucionalização de uma identidade que correspondia às suas atribuições constitucionais e legais, na defesa da concorrência. Os membros do Conselho e Procuradores passaram a divulgar a doutrina e os conceitos mais relevantes na matéria de defesa da concorrência em jornais para o público em geral.

No final de 1973, o CADE pôde apresentar seu primeiro modelo institucional de forma mais definida, modelo esse oriundo dos processos passados e experiências . Formou-se uma nova presidência, sob o comando de Gratuliano Brito, em 1974. Na análise dos votos e pareceres, nota-se uma visão mais homogênea quanto à forma e mais criteriosa quanto ao mérito.

Nesse momento, apontamos para uma certa desproporção entre o crescimento institucional daquele Conselho, tanto na qualidade dos pareceres como no procedimento, e sua ineficácia sancionatória. Em outras palavras, o CADE adquiriu critérios e entendimentos mais claros e precisos, conquanto, não condenou em todo o período. Existia grande margem de incerteza na caracterização dos ilícitos previstos na Lei nº 4.137/62, que dava margem às ambiguidades e contestações das decisões junto ao Poder Judiciário. Apesar do esforço condenatório, em geral, exercido pelos Procuradores Geral, o Conselho, seja por divergências internas de entendimentos, seja devido à ampla e qualificada defesa das partes, em todos os processos instaurados e julgados, nesse período (1962-1973), votou-se pela absolvição.

### 3. O CADE (1974-1984)

No Brasil, o período entre 1974 e 1984, foi marcado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, que logo em 1974, reafirmou a política desenvolvimentista no país e sustentou novo ciclo de investimentos na indústria, com ação direta do Estado na regulação, nos investimentos, e na gestão de empresas estatais.<sup>141</sup> Essa política desenvolvimentista entra em crise no início dos anos oitenta, com a redução do crescimento, a restrição do financiamento externo e os desequilíbrios fiscais e inflacionários crescentes. Alguns autores delimitam o fracasso do Plano Cruzado, em 1987, no Governo Sarney, como o marco do rompimento com a política industrial desenvolvimentista em prol da política comercial neoliberal.<sup>142</sup> Foi, também, um momento de inversão do fluxo de capital internacional; o Brasil deixou de ser um receptor líquido do excedente econômico internacional e passou a ser um transferidor líquido do seu excedente econômico.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> O contexto político-econômico internacional era de choque no preço do petróleo, o cartel da OPEP mostrava a sua força política. Em outubro de 1973, membros da Organização Arabe de Exportação do Petróleo (OPEC em inglês) fazem um cartel que aumenta em 300% o preço do barril de petróleo, insumo básico de todas economias modernas. O episódio está relacionado com a Guerra do YomKippur, entre Egito e Síria, apoiados pelas nações árabes, contra Israel.

Os Estados Unidos anunciaram, logo em 1974, o plano mundial de petróleo, a fim de restabelecer e normalizar o mercado mundial de petróleo, também anunciaram a retirada das tropas norte-americanas do Vietnã – o Jornal do Brasil de 4 de janeiro de 1974 publica uma interessante entrevista com Henry Kissinger tratando da conjuntura internacional.

Esse período, que culmina com a retomada na política externa norte americana por de Ronald Reagan, foi caracterizado pela flexibilização do regime de Bretton Woods e a crise da dívida externa na América Latina, que começou com o segundo choque do petróleo, no final da década de setenta, e se desenrolou por toda a década de oitenta. Para Singh (1994) a América Latina, a partir de 1974 até a década de noventa, sofreu quatro choques distintos: de demanda, das relações de troca, da taxa de juros e de oferta de capitais.

<sup>142</sup> Cf. Fábio Erber (2010) e Luiz C. D. Prado (2013).

<sup>143</sup> CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise. (2002), p. 138.

Em 1974, existia grande pressão inflacionária, que aumentou com o passar dos anos, devido à característica dos ajustes inerciais de preços no Brasil.<sup>144</sup> Ademais, houve queda acentuada do ritmo de crescimento na década de oitenta, quando o Brasil enfrentou a sua primeira recessão pós 1945.

O confronto entre as décadas de 70 e 80 indica também nítida diferença na configuração dos ciclos econômicos. Enquanto nos anos 70 observou-se, após o intenso crescimento do “milagre econômico” (1970-1973), um longo período de desaceleração (entre 1974 e 1980), marcado ainda por taxas de crescimento elevadas, os anos 80 caracterizam-se pela alternância de ciclos breves de recessão e expansão e por uma taxa de crescimento próxima ao aumento da população.<sup>145</sup>

O economista, Antônio Barro de Castro, argumentava que o país marchou junto com a América Latina até o ano de 1974, quando ocorreu uma ruptura e o Brasil fez uma opção de fidelidade ao projeto industrial:

À época, os demais países da América Latina, um a um, com as suas características próprias, vão recuando do projeto industrial, inclusive porque era doutrina na época, partilhada amplamente, que a industrialização latino-americana era uma industrialização forçada, criada á sombra de privilégios, de favores estatais, baseada na substituição de importações, não competitiva. Esta estratégia sofria críticas até mesmo por personagens identificados com a CEPAL, que haviam sido os ideólogos dessa industrialização.<sup>146</sup>

Em contradição à crítica geral existente sobre o processo de industrialização, o governo brasileiro decidiu completar sua estrutura industrial. A partir de 1974, concentrou investimentos na indústria química pesada, na metalurgia, no segmento siderúrgico e de materiais não ferrosos, na indústria mecânica de alto conteúdo tecnológico e,

---

<sup>144</sup>“Quando uma determinada sociedade convive por longo tempo com a inflação, os agentes econômicos desenvolvem uma tecnologia de indexação, ou seja, uma tecnologia para convívio com a inflação defendendo-se de seus efeitos mais nocivos. Isto é perfeitamente racional do ponto de vista individual, mas a soma destas racionalidades privadas produz um resultado irracional do ponto de vista do coletivo: uma inflação que se auto-sustenta e que resiste com sucesso as tentativas de combatê-la através dos instrumentos convencionais de política monetária e fiscal. O componente inercial da inflação torna-se dominante, e o sistema econômico fica preso na armadilha de uma inflação, cuja causa é a própria inflação” (Lopes, Francisco, “Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária”. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986 .p.8)

<sup>145</sup> CARNEIRO, Ricardo (2002), p. 139.

<sup>146</sup>BARROS DE CASTRO, Antônio. Palestra realizada no CADE. No 6º Painel, TEMA: Evolução Recente e Perspectivas da Indústria Brasileira. No dia 06 de agosto de 1987, Brasília.

particularmente, em bens de capital e segmentos de outras naturezas como, por exemplo, as indústrias papeleiras, de celulose e de fertilizantes.<sup>147</sup>

Durante o governo Figueiredo, essa política desenvolvimentista sustentada pelo investimento público que conduzia os investimentos estrangeiros e privados, começou a ser desmontada. A alta inflação atingiu a taxa de 100% no ano de 1980. Em 1981 ocorreu a primeira redução real do PIB, no pós-guerra. Em 1982 a economia encontrava-se estagnada, com relativa melhora nas contas externas correntes, e alta inflação. Em 1983, a inflação atingiu a taxa 200% ao ano, aproximadamente 16,5% ao mês de aumento dos preços, quando ocorreu a segunda recessão real da economia brasileira, pós 1945.<sup>148</sup>

Nos primeiros doze anos de existência do CADE (1962-1974), foram julgados apenas 12 processos, sem punições. Em 1974 ocorreu a primeira condenação, contra subsidiária da Pepsi no caso da “guerra das garrafas”.<sup>149</sup> Logo, em 1975, foram julgados mais oito casos e, no primeiro semestre de 1976, outros seis. Entretanto, em todo o período (1974-1984) o balanço do CADE continuou tímido: pouco mais de uma centena de averiguações preliminares e algo em torno de setenta instaurações de processos administrativos.<sup>150</sup> Desses, apenas trinta e seis tiveram suas análises concluídas, 26 (vinte e seis) aguardavam julgamento e cinco tiveram seus trâmites interrompidos por

---

<sup>147</sup> A taxa de investimento brasileira, investimento bruto, chega a ultrapassar 26% do PIB, em plena crise, e alcançando, em um ano do período estudado, a 29% do PIB. Como resultado desse grande esforço de fechar a estrutura industrial durante a crise, o Brasil consegue crescer durante mais 5 anos, a uma média de 7% ao ano. Com isso, ele completa um período de 13 anos, que vai de 1968 a 1980, crescendo ao longo de todo esse período, do ponto de vista industrial a mais de 8% ao ano. Isso mudou a escala e mais do que triplicou a indústria.

<sup>148</sup> As interpretações sobre o desempenho produtivo e do investimento na década de oitenta perpassam três, principais, visões: a primeira diagnosticava que na raiz do pequeno dinamismo estava a incompatibilidade entre crescimento e a restrição externa; a segunda acreditava na possibilidade de superar essa restrição pela reorientação da política comercial e cambial; a terceira acreditava que não existia essa restrição externa, que a política de mudança estrutural representava, exatamente, a superação dessa restrição ao crescimento. Para uma análise crítica e exposição dos argumentos da terceira opção, cf. BARROS DE CASTRO, Antônio. *Sete Ensaios sobre a Economia Brasileira*—ed. Forense, Rio de Janeiro, 1969

<sup>149</sup> A guerra das garrafas foi o processo que analisou a disputa entre a Pepsi e a Coca-Cola no mercado de refrigerantes do Rio Grande do Sul. A Coca-Cola acusava a Pepsi de destruir os vasilhames de sua empresa quando encontravam-se grafados com o logo da marca.

<sup>150</sup> Segundo os números apresentados pela Revista de Direito Econômico, 1ª Ed. 1975.

decisões judiciais (mandados de segurança). Dentre os julgamentos concluídos estavam sete condenações, entretanto, em virtude de cinco liminares judiciais, apenas duas condenações foram efetivamente cumpridas.

Em 1975, o Conselho lançou a Revista de Direito Econômico.<sup>151</sup> Foram publicadas quatorze edições entre abril de 1975 e janeiro de 1980. As publicações ficaram interrompidas por seis anos, voltaram apenas em 1986 e permaneceram até 1988. Houve nova interrupção, tendo sido reeditada em 1995, na Presidência de Ruy Coutinho. Sua última edição foi em 2002, quando deixou de existir, dando lugar à Revista de Direito da Concorrência.

Foi em 1976 que o CADE aplicou sua segunda condenação, contra as empresas Firestone, Pirelli e Goodyear, acusadas de praticarem discriminação de preços para forçar distribuidores de pneus a se enquadrarem na sua política de comercialização. A multa aplicada na época foi o equivalente a 10 mil salários mínimos (à época). Nos anos seguintes, o CADE aplicou mais cinco multas. Em abril de 1978 foi a vez da Elevadores Schindler e da Colortel pagarem multas. Em outubro de 1980 foram condenadas a Dixie

---

<sup>151</sup>A publicação da REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO vem atender a mandamento expresso na Lei 4.137/62 em seu artigo 17, letra "r"; reflete, pois, o cumprimento de disposição expressa.

O comando do desenvolvimento econômico sempre foi e será uma atitude a desafiar aqueles que têm a árdua missão de governar. E, conseqüentemente, faz-se presente a necessidade de regular o poder econômico de molde a ajustá-lo aos princípios, já agora constitucionais, garantidores da paz social e econômica. Na verdade a Carta Magna, em seu artigo 160, inciso V. realça o desenvolvimento nacional enfatizando que a ordem econômica e social terá como princípio a "repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros". É o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, entre nós, o órgão incumbido de reprimir o abuso do poder econômico, ex vi da Lei 4.137, de 10 de setembro de 1962. E a presente publicação vem atender à necessidade imperiosa de noticiar aos estudiosos, economistas e juristas, bem como ao público em geral, o trabalho que se vem desenvolvendo no âmbito deste Colegiada para a constituição do embasamento, inclusive, do nosso Direito Penal Econômico. Esta tarefa, a de orientação sobre as diversas formas pelas quais se apresenta aquele abuso, em verdade enriquece o elenco das atribuições conferidas ao CADE, consubstanciadas—repetimos — na aludida Lei 4.137/62, em disposição constitucional já mencionada e também expressamente reproduzida nos Decretos 52.025, de 1963, e 53.670, de 1964. respectivamente. Regulamento da Lei de Regência e Regimento do Conselho. Acreditamos atingir o objetivo da lei com a publicação da presente Revista e esperamos mereça ela a acolhida que a relevância do assunto reclama.

S/A e a Comércio e Indústria Neva. Finalmente, em junho de 1982, foi multada a Alumínio e Indústria S/A.<sup>152</sup>

Vale notar que o CADE contava, entre 1974 e 1984, em média, com apenas 162 (cento e sessenta e dois) funcionários, sendo que 62 (sessenta e dois) pertenciam ao quadro de servidores efetivos do Conselho, enquanto que os outros 100 (cem) funcionários eram requisitados de empresas e outros órgãos públicos.<sup>153</sup>

A seguir, discorre-se detalhadamente sobre o período da presidência de Gratuliano Britto, quando o CADE realizou suas primeiras punições (1974-1989). Depois sobre as presidências de Eduardo Galil e Paulo Muniz (1981-1984), quando o CADE

---

<sup>152</sup> Revista de Direito Econômico, nº4, agosto/1976: AS MULTAS IMPOSTAS PELO CADE

O art. 43 da Lei 4.137/62 prevê na hipótese de condenação por abuso de poder econômico, entre outras penas, a cominação de uma multa, que será dosada entre 5 a 10.000 vezes o maior salário mínimo vigente no País, à data da decisão. E os artigos seguintes explicitam a maneira pela qual o dispositivo do acórdão condenatório será redigido, com vistas a consubstanciar as razões de decidir apuradas no curso do julgamento.

Contrariamente ao que acontece na esfera civil, onde o órgão prolator da sentença de primeiro grau é, via-de-regra, o mesmo que a faz cumprir, não compete ao CADE executar suas próprias decisões, cabendo à União Federal, no caso da pena pecuniária, cobrá-la por via de execução perante o Juízo Federal, revertendo o produto da cobrança aos seus próprios cofres, e não em favor do CADE ou do denunciante.

Assim, por exemplo, no caso da condenação, tempos atrás, da empresa Refrigerantes Sul-Riograndense (Pepsi-Cola), a prestação jurisdicional do CADE - se assim se pode dizer - exauriu-se quando do pronunciamento da culpabilidade daquela empresa, condenada a pagar multa. A União Federal, através da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, ajuizou a cobrança executiva da mesma, tendo a executada garantido o Juízo com oferta de bens à penhora, prosseguindo-se nos lances processuais seguintes.

Outro exemplo ilustrativo é o que se refere à recente condenação da Pirelli, da Firestone e da Goodyear. Estas empresas, a fim de se precatarem contra a cobrança executiva da multa, por parte da União Federal, ajuizaram no foro federal de São Paulo uma medida cautelar, oferecendo garantias cabais em Juízo, enquanto ingressam com uma ação ordinária anulatória da decisão do CADE.

Como se vê, foge à competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica a cobrança das multas que impõe, cabendo providência à Procuradoria da República, em nome da União Federal. Nos dois exemplos dados, pois, apenas uma questão de tempo separa o proferimento das respectivas condenações do recolhimento, pelas condenadas, da multa que lhes foi imposta.

<sup>153</sup> Dados Revista de Direito Econômico ano 1, nº1, agosto/1975 e nº14 de agosto/1980. A extrapolação da média para o período foi feita com base da média simples entre os dados de 1974 e 1980. Claramente esses números estão sujeitos a variações, conquanto, da análise do período nota-se que o quadro funcional manteve-se razoavelmente estável.



experimentou o esquecimento, permanecendo incompleto, até a chegada das definições da Nova República.<sup>154</sup>

### 3.1. O CADE MULTOU: PRESIDÊNCIA DE GRATULIANO BRITTO (1974-1980)

O presidente do CADE, Tristão da Cunha, faleceu na titularidade do cargo no dia 3 de janeiro de 1974, aos 83 anos.<sup>155</sup> Para preencher a vacância do cargo foi nomeado Gratuliano Brito. Nesse mesmo momento o CADE completava doze anos sem nenhuma punição e sua autoridade era desdenhada, as empresas diziam temer mais a retaliação da concorrente que a sanção do Conselho.

Para os especialistas do setor, mesmo quando uma firma se sente prejudicada por alguma forma de abuso do poder econômico, há uma indecisão antes de apresentar denúncia formal ao CADE, devido ao temo de eventuais represálias por parte das firmas acusadas. (...) um dos grandes problemas que atravessa o órgão é a falta de recursos e pessoal especializado. Um exemplo disto é que o que órgão norte-americano que atua com objetivos idênticos ao CADE, a *Federal Trade Comission* conta em seus quadros com 1.750 funcionários e o órgão brasileiro com apenas 189 funcionários. Os salários são baixos e fica difícil contratar gente especializada. O descrédito generalizado quanto ao CADE já atingiu mesmo as áreas governamentais, com o corte e sua atribuição de fiscalizar a gestão contábil e administrativa das empresas cujo capital a União participa.<sup>156</sup>

A rigor, nenhum processo julgado pelo CADE tivera consequências concretas até então, isso porque as punições do Conselho eram contestadas judicialmente e tinham seus

---

<sup>154</sup>Começa na a presidência de Eduardo Galil, com a “polêmica dos questionários” às empresas. O CADE foi objeto de críticas cerradas dos empresários de vários segmentos em função de questionários distribuídos às empresas solicitando respostas a um número de perguntas consideradas, na época, exagerado. A críticas culminaram com a decisão do Ministro Helio Beltrão de interromper tal prática do CADE, que chegou a ser definida por líderes de classe empresarial como burocráticas.

Ademais do conturbado momento político de transferência do regime militar para o regime civil-democrático, também, houve o crescente problema inflacionário, agregado ao baixo crescimento e períodos recessivos, com grande restrição ao balanço de pagamentos, quanto a necessidade de financiamento.

<sup>155</sup> Obituário, Jornal do Brasil, 4 de janeiro de 1974. Rio de Janeiro, p.4. “Foi sepultado ontem tarde no Cemitério de São João Batista, na presença de familiares e amigos o Sr. Tristão da Cunha, antigo político mineiro vinculado ao Partido Republicano, autor de inúmeras obras sobre Economia Política, que desde 1964 ocupava a presidência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica”.

<sup>156</sup>Jornal do Brasil, notícia, 17 de março de 1974, cad. 1, p. 37. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/08/2013

efeitos anulados. Dentre os processos até então apreciados pelo CADE, os mais famosos foram:

- referente ao mercado de vidro plano, fruto de denúncia apresentada pelo Sindicato dos Vidraceiros do então Estado da Guanabara, que se rebelava contra uma tabela de preços apresentada pela Vidrobrás e pela Companhia Brasileira de Vidros. Esse processo foi arquivado;
- referente ao mercado de cervejas, onde o Sindicato de produtores de Minas Gerais acusava a Brahma e Antártica de exercer monopólio. As empresas foram absolvidas por maioria dos votos, vencido o relator;
- referente ao mercado de cimento, -nesse caso, todas as fábricas de cimento do país, durante a crise do cimento de 1970, foram acusadas de sonegação do produto visando forçar aumento de preços. Foram absolvidas por unanimidade;
- referente ao mercado de motores, nesse caso a CODIMA acusou a Brown Boveri de exercer dumping e de cartel na fabricação de motores. A subsidiária estrangeira foi absolvida;
- referente ao mercado açucareiro, em que a Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo – Copersúcar foi acusada de exercer concorrência desleal no fornecimento do produto e provocar ação monopolística ao condicionar a venda de sacos de 60 quilos do produto à aquisição de igual quantidade em pacotes de um, dois, e cinco quilos. O processo foi arquivado; e
- referente ao mercado de minérios, nesse segmento a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD foi por duas vezes acusada da prática de abuso de poder econômico. As concorrentes alegavam que não podiam competir com a Vale no acesso as ferrovias, de propriedade da empresa, e pela propriedade das jazidas. A ACESITA era a principal acusadora. Esses processos também foram arquivados.

O descrédito institucional ficou evidente quando teve suas atribuições reduzidas através do entendimento do Procurador Geral da República, que gerou jurisprudência quanto ao poder de fiscalização do Conselho em relação às empresas públicas e de capital misto. Se por um lado o cerceamento de suas funções iniciais explicitava inoperância, por outro poderia significar um melhor direcionamento dos escassos recursos que dispunha.

De todo modo, alguns deputados clamavam pela necessidade de maior credibilidade e punibilidade do organismo frente ao mercado.<sup>157</sup>

Em 1974, surgiu o debate sobre a necessidade de o CADE cuidar da defesa do consumidor.<sup>158</sup> O Ministério da Justiça atribuiu ao órgão à função de fiscalizar a qualidade e durabilidade dos bens de consumo, enquanto não fosse criado um órgão específico.

Os consumidores segundo Sr. Mário Teixeira, deverão comparecer pessoalmente ao CADE, no 9º andar do Edifício Paoli, na Avenida Rio Branco. Depois de formalizada a denúncia, o CADE designa peritos técnicos para apurar os fatos.<sup>159</sup>

No âmbito do Senado, por iniciativa dos senadores Magalhães Pinto e Francisco Montoro, formou-se comissão para discutir o papel das empresas multinacionais e a natureza das fusões e aquisições. A comissão apresentou novas denúncias contra multinacionais, *Good-year* e *Pirelli*, também contra a *Toshiba* e a *BBC Brown Boverly*. Ademais, agregaram-se estudos realizados pela União Internacional de Consumidores sobre empresas multinacionais de alimentos e remédios, indicando que na América Latina algumas empresas farmacêuticas realizavam experiências na população local, com drogas potencialmente nocivas. A Comissão também discutiu denúncias, reafirmadas por estudos das Nações Unidas, sobre o pernicioso mecanismo de fornecimento de tecnologia, pagamento de *royalties*, assistência técnica, investimentos

---

<sup>157</sup> O Deputado Florim Coutinho (MDB-RJ) apresentou à Câmara um projeto de lei que ampliava o poder de multa do CADE para seis vezes o valor dos prejuízos causados a suas vítimas. Sugeriu, ainda, modificação em dois artigos da Lei de 1962, mudando a forma de pagamento da multa e criando dispositivos de publicidade para que Lei e o CADE fossem divulgados nos veículos de comunicação de massa. (Artigo de jornal, *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 2 de maio de 1974, p. 33)

Artigo de Jornal. “Processos ganham fama, mas não levam a nada”. *Jornal do Brasil*, 9 de maio de 1976, p.38. Ambos disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/08/2013

<sup>158</sup> Segundo Mário Teixeira, diretor de Divisão do CADE: “a má qualidade das mercadorias devia ser enquadrada como abuso de poder econômico, passível de punição criminal. Alegava ainda que “ao contrário dos empresários, que dispõem de organizações para defendê-los e até obrigar o consumidor a saldar suas dívidas, o comprador brasileiro, por desconhecer a existência do CADE, desiste de reclamar e se acomoda, ficando de posse de um bem que só lhe trará problemas.” (Artigo de Jornal. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 de maio de 1974, p. 14)

<sup>159</sup> *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 18 de maio de 1974, p. 14.

em pesquisa e desenvolvimento, em geral, concentrados nas matrizes das multinacionais, em detrimento das filiais latino americanas.

Em 1974, o CADE aplicou a primeira punição na sua história, à Pepsi-Cola, que foi denunciada pela Coca-Cola no que ficou conhecido como a “guerra das garrafas”. A Pepsi questionou judicialmente a decisão administrativa. Interessante notar que tratava-se de duas empresas multinacionais, com sede nos EUA, desse fato, o CADE comunicou o *Federal Trade Commission* sobre a condenação.<sup>160</sup>

Ainda em 1974, foram iniciadas investigações contra as cooperativas de leite de São Paulo e Minas Gerais.<sup>161</sup> O CADE investigava, também, sete fábricas de elevadores (Alpha, Schindler, Warsaw e outros) acusadas de divisão de mercado, imposição de dificuldades para a constituição, funcionamento e/ou desenvolvimento de outras empresas, elevação de preços sem justa causa e com a finalidade de elevar arbitrariamente os lucros e retenção de produtos com vistas a provocar escassez de bens de produção e consumo.<sup>162</sup>

No mesmo ano, a indústria Elétrica Brown Boveri S.A. foi absolvida pelo CADE, por unanimidade, da acusação de *dumping* realizada pela Codima Máquinas e Acessórios – do empresário Kurt Mirrow. O CADE também determinou a detenção de empresários das empresas Talyo-Thunder e Laboratórios Ducto, por omitirem informações ao organismo, depois de incitados a se apresentarem ao Conselho.<sup>163</sup> No final de 1974, o Governo lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND:

---

<sup>160</sup>Jornal do Brasil, 16/09/1974, p.29. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/08/2013

<sup>161</sup>“As Cooperativas de leite condenam a investigação do CADE, alegam que o assunto extravasa a competência do órgão, pois, elas são reguladas pelo INCRA “ Jornal do Brasil, 27/09/1974, p. 17. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 15/08/2013

<sup>162</sup>Jornal do Brasil, 15/11/1974, p. 19. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 17/08/2013

<sup>163</sup>“A decisão foi tomada por unanimidade e na conformidade da Lei 4.137 de 1962. A decisão do Conselho foi encaminhada a procuradoria da República para ser instaurado o competente processo penal contra as referidas empresas.” (Artigo de Jornal. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1974, p.33. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.)

O relator do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, Deputado Célio Borja (Arena – GB), declarou ontem que se o Governo não usasse as técnicas do planejamento econômico “importaria a Nação a perda de um precioso e irrecuperável tempo histórico.”

Internamente haveria a pulverização inócua de recursos sem criação de condições propícias ao crescimento econômico e ao bem-estar social. E, externamente, se acentuaria o grau de dependência econômica e política da Nação em relação às outras, dada a natureza competitividade do produto exportável.

O planejamento – ressaltou- significa a total mobilização que o Governo faz, em determinado momento, dos recursos disponíveis, inclusive os de procedência externa e a destinação deles, numa escala de prioridades, a programas e ações que visam objetivos prefixados e dos quais pode participar, também, a iniciativa privada. Isso logo gera um efeito acelerador e multiplicador de alta positividade que, por sua vez, realimenta o progresso.<sup>164</sup>

No contexto do II PND, atuação do CADE era uma vez mais subordinada à SUNAB e ao CIP, quando atuavam em casos concorrentes.<sup>165</sup> Por exemplo, a SUNAB elaborava a lista que tabelava os preços, o CIP cuidava para que essa tabela fosse seguida pelas empresas; caso o CADE julgasse esses preços como predatórios, *dumping*, ou cartel, as empresas justificavam que eram reguladas pela SUNAB e essa justificativa legitimava a prática.

Em 1975, o ambiente político passou a ser crítico para as multinacionais, em virtude dos resultados Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela da Câmara, no ano anterior.<sup>166</sup> Nesse contexto, a RenTV denunciou a Colortel, subsidiária da Rentacoler –

---

<sup>164</sup>II PND, Jornal do Brasil. Rio de Janeiro 12 de outubro de 1974, capa. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.

<sup>165</sup> Uma anedota, real, sobre a discricionariedade dos organismos de controle: Por exemplo, em 1975, o Superintendente da SUNAB, Sr. Ruben Joe Wilker, baixou uma Portaria estabelecendo tetos para margem de comercialização de bebidas em todo o território nacional, essa decisão da SUNAB foi tomada num estudo elaborado pelo órgão, em que, apurou-se constantes abusos praticados pelos comerciantes, que chegam a cobrar até Cr\$ 15,00 por uma lata de cerveja, como ocorreu com o próprio superintendente quando jantava num hotel, no Rio.”( Jornal do Brasil, p. 17, 29/04/75. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.)

<sup>166</sup>Deu-se importante passo na regulação das práticas de mercado com a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em outubro de 1975, em que também se discutiu os demais órgãos judiciais, como o CADE. Jornal do Brasil, p.14, 8/8/75.Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.

empresa multinacional que opera em nove países – por prática de *dumping* (sic), em sentido exato eram preços predatórios.<sup>167</sup>

O Deputado Hebert Levy, relator da CPI das Multinacionais criticou no seu parecer, a inoperância do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Diante da pressão parlamentar, o CADE instaurou processos contra onze empresas multinacionais do setor de material elétrico instaladas no país.<sup>168</sup> A questão sobre as multinacionais, levantavam críticas sobre a remessa de lucros destas, ao exterior, e o poder econômico que podiam torná-las maiores que os Governos.

Para o bem ou para o mal? Instrumentos de aporte de capital, tecnologia e capacidade gerencial ou bombas de sucção, instrumentos de dominação estrangeira? As multinacionais foram alvo de uma intensa polêmica nos últimos anos. Certamente porque se tomaram polos da economia mundial. Elas aparecem no noticiário pelos seus aspectos positivos e também pelos negativos. Ninguém pode ser indiferente a elas, porque elas são uma grande realidade, cada uma delas mais forte do que muitos países. A ONU dedicou-lhe uma ampla pesquisa e muitos países fizeram o mesmo. No Brasil tivemos na legislatura passada uma Comissão Parlamentar de Inquérito, cujo relator foi o Deputado Rubem Medina. Outra comissão foi agora constituída, já tendo aprovado o relatório do Deputado Hebert Levy. Nos EUA, o Congresso norte-americano igualmente examinou o problema e suas conclusões estão publicadas nas páginas seguintes. A conclusão principal do relatório do Deputado Hebert Levy é de que o Brasil conta com instrumentos adequados para se defender da ação negativa das empresas multinacionais. Pressupõe o trabalho que haja ações negativas tanto quanto as positivas, que devem ser estimuladas.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Vale uma nota conceitual: o *dumping* é definido como o uso de preços reduzidos em mercados estrangeiros, relativo aos preços utilizados no mercado de origem, que possibilitem à empresa multinacional maior competitividade no mercado internacional, eliminando as concorrentes, em geral, subsidiada pelo mercado interno ou pelo governo nacional. O *dumping* nesses casos julgados do CADE, não analisavam as relações do comércio internacional, portanto, pode-se dizer que era um uso indevido do conceito. O CADE julgava a prática de preços predatórios no mercado nacional.

A ameaça era de falência da firma brasileira Rentv, por oferecer aparelhos por preços muito abaixo do razoável. A denúncia foi feita pelo ex-deputado Emerino Arrudo, diretamente ao presidente da República, Geisel., que instruiu ao CADE para instaurar o processo.

<sup>168</sup> Atualmente existem outros cinco processos dessa natureza, em outros países, todos relacionados às empresas multinacionais do setor elétrico: nos EUA, Reino Unido, Argentina. (Jornal do Brasil, p. 12, 31/10/75. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.)

<sup>169</sup> Jornal do Brasil, 30/11/1975, p.62. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 24/08/2013.

Os organismos que mais se ocupavam das questões relacionadas às multinacionais eram o Banco Central, com a CACEX, o Instituto Nacional de Propriedades Industrial (INPI), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o CADE. Era patente a inoperância por falta de estrutura e escassez de recursos do CADE, se comparado à estrutura e orçamento do CACEX e BNDE. A legislação em vigor atribuía ao Conselho a função repressiva em relação aos abusos de poder econômico, sem impor qualquer discriminação de tratamento entre multinacionais e nacionais. A magnitude das tarefas impunha a necessidade de reestruturação do órgão, a fim de lhe conferir recursos suficientes para o eficaz exercício de suas atribuições; essa medida foi parte das recomendações dos trabalhos finais CPI.<sup>170</sup>

Os resultados dos estudos da CPI das multinacionais trouxeram ao menos um ponto positivo: deu ênfase ao papel fundamental do desenvolvimento da capacidade científica e tecnológica do país. O entendimento era de que o poder tecnológico havia superado o econômico, tamanha era a velocidade em que se desenvolviam e o nível de sofisticação que atingiam. Os legisladores concluíram por modificar dois parágrafos do Art. 1º da Lei 4.131/1962 (Lei de Remessa de Lucros), por sua vez modificada em algumas partes pela Lei nº 4.390/1965, que disciplinavam a aplicação do capital estrangeiro às remessas de valores para o exterior.

Após as conclusões parlamentares, o CADE voltou a analisar as multinacionais do setor elétrico, a Brown Boveri, a *General Eletrics* e a Siemens. As acusações eram, novamente, de *dumping*, e formuladas por iniciativa da CODIMA - Kurt Kidolf Mirrow. Estudo, feito pelo próprio empresário da CODIMA, alegou que as multinacionais expulsaram as empresas nacionais do mercado com a política de vendas a preços predatórios, caracterizando o *dumping*.<sup>171</sup>

As multinacionais do setor elétrico não rebateram as acusações e lembraram que em processos anteriores o CADE havia inocentado as empresas das acusações da CODIMA, por falta de provas. Ademais, as empresas usavam de contra-argumento o

---

<sup>170</sup>Jornal do Brasil, 30/11/1975, p.62. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.

<sup>171</sup>No meu entendimento, a prática era de preços predatórios, mas como o CADE e todos os especialistas utilizavam o conceito de *dumping*, decidi manter o termo (sic). O *dumping* é um tipo especial de preços predatórios realizados no comércio internacional que envolvem estratégias de política comercial entre as nações. O CADE julga os atos no mercado nacional, portanto, práticas de preços predatórios.

exemplo de várias empresas nacionais, atuantes no setor, como a Bardella Indústria Mecânica e a Jaragud. Diziam que vários grupos nacionais estavam envolvidos na determinação dos preços junto ao CIP. Por outro lado, Kurt Mirrow enfatizava em sua denúncia que as empresas nacionais concorriam em desvantagem com as estrangeiras.

No começo de 1976, ainda nas investigações das multinacionais do setor elétrico, o presidente da *General Eletrics* fez declarações, no tribunal do CADE, sobre o pagamento de propina na venda de locomotivas de sua empresa à Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA. As denúncias de corrupção geraram respostas e uma ação ofensiva do General Milton Mendes Gonçalves, então presidente da RFFSA.<sup>172</sup>

Nesse mesmo ano, as empresas de carrocerias, Marcopolo, Caio e Ciferal tinham a concorrência estatal com a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, portanto, recorreram ao CADE. A companhia Alterosa de Cervejas divulgou o balanço com prejuízo operacional, culpava a concorrência desleal da Brahma e da Antártica e a necessidade do CADE decidir o processo que instaurara, em anos anteriores, contra a Brahma e Antártica, como forma de manter suas atividades. O Estado brasileiro foi acusado pelo Estado colombiano de cartel no mercado de açúcar destinado à exportação; sobre o caso do açúcar o CADE instaurou processo, por incitação da Alcoolaçucar, contra a Coperflu e a Copersucar.<sup>173</sup>

O presidente, Ernesto Beckmann Geisel (governou; 1974-1979), reafirmou, em Paris, sua política externa realista e pragmática, e condenou os países desenvolvidos pela interposição de obstáculos artificiais ao crescimento econômico de outras nações.<sup>174</sup> Nessas circunstâncias, as empresas estatais estavam proibidas de se financiar com capital estrangeiro:

---

<sup>172</sup> Artigo de Jornal, “Gonçalves pede nomes do suborno”. Jornal do Brasil, 21 de fevereiro de 1976. Rio de Janeiro, 1º cad. p.17. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/08/2013.

<sup>173</sup> Como relator do caso Wanor Pereira de Oliveira. (Jornal do Brasil, p. 16 05/03/1976). Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/08/2013.

<sup>174</sup> Política Externa. Jornal do Brasil, CAPA, 27 de abril de 1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 27/08/2013.



No âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico, o Presidente Ernesto Geisel aprovou ontem orientação segundo a qual as empresas governamentais, em geral, não farão este ano captação de recursos por subscrição, no mercado de capitais. A exceção autorizada foi a Vale, em pequeno montante, para projeto destinado a aumentar as exportações de ferro.<sup>175</sup>

Ainda em 1976, as empresas Firestone, Pirelli e Goodyear, subsidiárias de corporações multinacionais, foram punidas pelo CADE em multa de 10 mil salários mínimos (Cr\$ 5 milhões 340 mil). As três fábricas, que detinham mais de 80% do mercado de pneus no Brasil, foram acusadas de praticar discriminação de preços para forçar os distribuidores a se enquadrarem em sua política de comercialização. As três empresas, também, estavam sendo questionadas na justiça por mais de 4 mil distribuidores de pneus.<sup>176</sup>

As empresas argumentavam que a punição trazia reflexo negativo à imagem no mercado. O então Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, em declaração, disse que havia tomado conhecimento da punição através dos jornais e que, naquele momento, desejava aprofundar-se no caso, a fim de adotar maiores providências, o que representou um claro cerceamento da autonomia do Conselho.<sup>177</sup>

Até esse momento, apenas a Pepsi-Cola no Rio Grande do Sul e as empresas de pneus haviam sido punidas, mas ambas recorreram à justiça e não pagaram a multa definida. Apesar de receber em média 20 denúncias por ano e instaurar mais de quinze processos, naquele momento, o organismo tinha suas decisões reduzidas ou bloqueadas pela justiça, ou pela ação direta do Ministério, pois, o Ministro podia interferir na decisão final, como um veto, à decisão do Conselho.<sup>178</sup>

O caso dos pneus colocou em questão o papel CADE, que em 13 anos de existência, ainda esperava definições. Uma das grandes dificuldades era, exatamente, enfrentar a

---

<sup>175</sup>Jornal do Brasil, p. 22 19/03/1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/08/2013.

<sup>176</sup>“Abuso de poder faz punir três empresas multinacionais. Jornal do Brasil, capa, terça-feira, 27 de abril de 1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/08/2013.

<sup>177</sup> Clara interferência do Ministério da Fazenda nas decisões do Ministério da Justiça.

<sup>178</sup>“O CADE atrapalha”, Jornal do Brasil, p. 21, terça-feira, 28 de abril de 1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/08/2013.

pressão política e até mesmo intimidações feitas pelas grandes empresas indiciadas que barganhavam com o governo promessas de investimentos por supressão das multas.<sup>179</sup>

Acusado por alguns juristas e empresários de simples instrumento político para ameaçar e agredir empresas em certos casos, amaciar o rigor que lhe confere a Lei, defendido por outros como necessário para a repressão aos abusos do poder econômico que vem agravando com as profundas transformações da economia nacional, o que ocorre na prática, ao longo de seus 13 anos é que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ainda não tem condições de funcionar adequadamente para a consecução de seus objetivos.<sup>180</sup>

Na opinião do então Conselheiro, Guilherme Canedo de Magalhães, um dos pontos essenciais pela ineficácia demonstrada na atuação do Conselho era que o Direito Econômico no Brasil era muito incipiente.<sup>181</sup>

O Conselho era então formado por um juiz federal aposentado, Hamilton Bittencourt Leal, dois advogados, Geraldo de Rezende Martins e Wanor Pereira de Oliveira. O presidente, Gratuliano Brito, havia sido interventor na Paraíba em 1930, quando do Golpe de Getúlio Vargas. Nesse momento, ocupando o Governo paraibano, ele convidou o então Tenente Ernesto Geisel para ocupar a Secretaria da Fazenda e, agora, era a sua vez de receber um convite: a presidência do CADE.<sup>182</sup> As críticas ao intervencionismo estatal, à política industrial e ao governo aumentavam:

O dirigismo econômico é o irmão gêmeo do totalitarismo político. (...) Fechados em seu pensamento, os estatizantes não tentam, sequer por exercício intelectual, inverter os polos e pensar de forma mais aberta. Para eles, por exemplo, não interessa a monstruosidade da economia de um único senhor – o Estado. Como, também, não vale a discussão sobre o papel reservado ao Estado democrático na fiscalização do sistema econômico liberal, evitando os monopólios e ordenando a própria concorrência.

O CIP como instrumento totalizante, já que ele fiscaliza as empresas. Esquece, apenas, que o CIP é filho bastardo do totalitarismo econômico, o mesmo que defende como base de economia a empresa pública, grande, racionalizada e poderosa. O SNI como fiscalizador

<sup>179</sup>Milton F. da Rocha Filho, *Jornal do Brasil*, 9/5/1976, p. 39. “Em 13 anos, CADE ainda espera por definição”. *Jornal do Brasil*, 9/05/1976, p. 38. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

<sup>180</sup>(*Jornal do Brasil* 9/05/1976, p. 38) Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

<sup>181</sup> Guilherme Canedo de Magalhães era ex-Ministro da Educação e catedrático de Direito Constitucional.

<sup>182</sup>*Jornal do Brasil* 9/05/1976, p. 38. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

de pessoas, esquecendo-se que ele foi criado para munir o Governo de informações no campo da administração e nunca com o sentido de fiscalizar pessoas.

As grandes empresas, embora poderosas, estão nos países livres abaixo da importância e do poder do Estado, que nas sociedades livre é formado, inclusive, pelas forças de oposição. Nos países totalitários a empresa forte é o próprio Estado, sem oposição. Neles a liberdade é um bem supérfluo, como Congressos e Senadores.<sup>183</sup>

Ainda em 1976, a Firestone, Goodyear e Pirelli ganharam liminar na Justiça contra a decisão do CADE em multá-las individualmente em 10 mil salários mínimos, o pedido era de anulação da decisão considerada “*incondizente e descabida, pois houve o respeito às normas internacionais de comércio*”.<sup>184</sup> O CADE, também, arquivou o processo da Pepsi Cola contra a Coca-Cola por falta de provas, mesmo depois de haver condenado a Pepsi. O advogado da Pepsi-Cola declarou:

O CADE nada decide, e suas meras manifestações administrativas são examinadas pelo Poder Judiciário, esse sim com competência para julgar e determinar a execução da sentença. (...) Confirmando a opinião do advogado, o Procurador Geral da República afirmou que as decisões do CADE estão sujeitas ao controle judicial subsequente, ao contrário do que o CADE alegava, de ser um órgão com decisões irrecorríveis e, por isso, definitivas. O CADE sustentava também que sua subordinação ao Governo era apenas orçamentária, e que se tratava de um tribunal impar, com poderes “quase judiciais”. O Procurador rebateu, “eficácia da atividade repressiva contra o *trust* será efetivamente apurada no âmbito judicial, onde serão consumadas em caráter coercitivo as medidas que assegurarem a observância das decisões do CADE, se julgadas procedentes”.<sup>185</sup>

O Conselho também era criticado pelo legislativo por sua irrisória atuação. Acusavam-no de se omitir à sua finalidade, combater o abuso de poder econômico, para intervir em brigas particulares de empresas nas quais nada tem a ver o consumidor.<sup>186</sup>

<sup>183</sup> Jornal do Brasil, CAPA, Jornal do Brasil 24 de maio de 1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

<sup>184</sup> Jornal do Brasil, 5/6/1976, p.3. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

<sup>185</sup> (Jornal do Brasil, 14/06/1976, capa. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/08/2013.

<sup>186</sup> O Deputado, Deputado Nina Ribeirão (ARENA – RJ), acusava o CADE por omissão. “Afirmou que a reclamação, por exemplo, contra a Copersucar continua a passo lento até ser esquecida. Gostaríamos de saber como está? Quando mais de uma centena de autos de infrações foram lavrados contra essa cooperativa, que troca o doce preço do açúcar pelo amargo preço da derrota do Formula-1”( Jornal do Brasil, 3/07/1976. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.)

Discutia-se na CVM a Lei das Sociedades Anônimas e o conflito com os princípios do combate ao abuso do poder econômico do CADE, a superposição dos poderes da SUNAB/CIP sobre o CADE, por exemplo: no caso do açúcar investigado pelo CADE a SUNAB aplicou multa de Cr\$ 33 milhões a Copersucar e à Coperflu, por sonegação e majoração nos preços do açúcar, disse o superintendente. “Como as gigantescas cooperativas não quiseram pagar a multa, não comparecendo inclusive às audiências da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), a cobrança das infrações será feita por via judicial”.<sup>187</sup>

Não é verdade que o CADE era totalmente subserviente a política industrial, por exemplo, no caso da Copersucar e da Coperflu, o CADE decidiu por 3 votos contra 1, manter sob sua jurisdição o processo instaurado:

O recurso da Copersucar baseou-se no fato de que processo semelhante encontra-se na alçada da SUNAB, a qual, inclusive, já aplicou multas por desrespeito à tabela de preços do açúcar. “Ao CADE não caberia à competência para aplicar sanções pelas mesmas infrações”. “O Conselheiro-relator, Sr. Guilherme Canedo, disse que a SUNAB fixa multa para assegurar livre distribuição de produtos básicos a alimentação, enquanto o CADE tem competência de reprimir o abuso do poder econômico.” No ano passado a Justiça Federal autuou os autos de infração aplicados pela SUNAB a Coperçucar.<sup>188</sup>

Em 1977 ocorreu interessante história, quase uma anedota, a proibição do industrial Kurt Rudolf Mirow, dirigente da CODIMA, em publicar seu livro, “Ditadura dos Cartéis – Anatomia de um Subdesenvolvimento”. O empresário dizia-se surpreendido pela apreensão do livro e pedia à Polícia Federal reconsiderar a apreensão e informar os motivos do ato. Esclarecia que o livro versava sobre assuntos econômicos que inclusive eram objetivos de processos administrativos abertos pelo CADE do Ministério da Justiça, tendo colaborado pela feitura diversas entidades internacionais, entre elas a OCDE, UNCTAD, o Departamento Federal de Cartéis.<sup>189</sup> Sr. Kurt Mirow passou a criticar abertamente o Ministro da Justiça, Armando Falcão:

<sup>187</sup>JB, 2/9/76, p. 21. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

<sup>188</sup>No entanto, o desfecho final desse processo no CADE foi o arquivamento. JB, p.14,08/02/77. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

<sup>189</sup>JB, p. 25, 1/03/1977. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

“Ele aceitou o domínio das multinacionais no Brasil, colocando em dúvida a Lei 4.137 do CADE”. O Ministro rebatia: “normal no regime capitalista às empresas nascerem, crescerem, agigantaram-se, assumirem a forma de grande aglomerados financeiros, exercerem suas influências políticas, organizarem-se em cartéis, beneficiarem-se com pools e perpetrarem *dumpings*”.<sup>190</sup>

Mirow considerava a Justiça Militar incompetente para julgar o seu processo.<sup>191</sup> Deu provas de que em 1966 a participação nacional na indústria eletroeletrônica era de 18%, caindo para 3% em 1976 e 1977. Demonstrou que a *General Eletric* confessou a *Security and Exchange Comission* dos EUA- confissão esta protocolada com o nº 327 e nº 486 – que já havia pago intermediários e subornos no montante de 4 milhões e 650 mil dólares, no Brasil. Ademais, a Siemens, através de seu diretor superintendente Michael de La Camp, também confessou o mesmo ao CADE.<sup>192</sup> O economista Richard S. Newfarmer, da University of Wisconsin, fundamentava as acusações de Mirow:

O Brasil, nos anos cinquenta, era um mercado marginal para as exportações de equipamentos elétricos pesados de países industrializados. Empresas brasileiras como a Marongoni, Dedini, Oapellari e outras prosperavam, aproveitando o rápido crescimento do mercado. Após janeiro de 1955, em meio a uma crise do balanço de pagamentos, a instrução 113 da SUMOC, embrião do atual Banco Central, alterou este quadro ao estimular a entrada de dezenas de empresas estrangeiras no país.<sup>193</sup>

O acadêmico acrescentou que a fase de prosperidade para as empresas nacionais da indústria elétrica terminara em 1963. Entre 1963 e 1968, o país viveu um período de amarga depressão no setor, as encomendas de equipamentos elétricos caíram e, apesar

---

<sup>190</sup> Bela declaração para o Ministro da Justiça, Ministério ao qual o CADE era vinculado. De que valeria a Lei 4.137/62 nesses termos? O Ministro, também, segue com a confusão conceitual entre preços predatórios e dumping.

<sup>191</sup> Autor do livro “Ditadura dos Cartéis” defende-se usando 200 quilos de documentos. Depois de apresentar mais de cinco malas com 200 quilos de documentos comprobatórios de sua inocência – fato inédito na Justiça – o empresário Kurt Mirow quis saber na 2ª Auditoria da Aeronáutica onde prestou depoimento ontem, onde foi enquadrado na Lei de Segurança Nacional. Inversão dos padrões morais, o denunciante é culpado e o corrupto e corruptor não são molestados. (JB, 9/9/77)

<sup>192</sup> JB, 31/8/1977, p.3 disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

<sup>193</sup> NEWFARMER, Richard S. *Multinational Conglomerates and the Economics of Dependent development: a case study of the international electrical oligopoly and Brazil's electrical industry*. University of Wisconsin-Madison, 1977.

da inflação ter disparado, os preços dos equipamentos elétricos tendiam a cair, em consequência da inovação tecnológica.<sup>194</sup>

Em 14 anos – de 1960 a 1974 – os grandes conglomerados multinacionais do setor eletroeletrônico ampliaram e consolidaram seu controle do mercado brasileiro. Para isso organizaram um cartel, que funcionou de 1964 até pelo menos 1972, compraram dezenas de empresas brasileiras, praticaram, por anos consecutivos, preços abaixo do custo (*dumping*), dividiram o mercado e dilataram preços. Como resultado destas estratégias, aumentou o grau de concentração da indústria – o mercado ficou em poucas mãos – e a concorrência entre as empresas foi minimizada. Ficou caracterizado um oligopólio cuja existência trouxe prejuízos nos consumidores e ao país.<sup>195</sup>

O oligopólio, ainda argumenta Newfarmer, não era resultado apenas de táticas mais contundentes, como o cartel e a prática de *dumping*. A interligação de diretorias - a presença das mesmas pessoas nas diretorias de empresas que competiam entre si - diluía a concorrência entre as empresas, consagrando acordos indiferentes às forças do mercado. Também era relevante a estratégia das multinacionais para conquistar influência política. Muitas delas eram dirigidas por burocratas que já haviam ocupado altos cargos do Governo – declarava Richard S. Newfarmer. O então Ministro da Fazenda, Mario Henrique Simonsen, abordava a política industrial em palestra aos empresários no 4º Conclap:

É certo que o atual Governo aumentou o coeficiente de interferência do Estado nos mercados, por meio de controles e incentivos. A crise do petróleo, provocando em 1974 um déficit comercial de 4,6 bilhões e um déficit em conta corrente de 7,1 bilhões de dólares e, na época, ameaçado o país com o impasse externo parece razão suficiente para o aumento transitório dessa interferência. E inegável que mudaram as regras do jogo no relacionamento Governo-setor privado. Contudo, só os cérebros estratosféricos podem imaginar que o choque do petróleo pudesse ser enfrentado sem nenhuma mudança.” (...)

Encontrar o balanceamento ideal entre a intervenção indireta do Estado e o funcionamento dos mercados, é certamente, tarefa da maior

---

<sup>194</sup>Para proteger-se dos efeitos nefastos da queda das encomendas e simultaneamente redução dos preços, as grandes empresas resolveram fazer acordos de preços. Os resultados destes acordos feitos em 1965 e 1967 parecem expressivos: de janeiro a março de 1968 o preço por unidade de transformadores de distribuição era de Cr\$ 149.000 subindo para Cr\$ 518.00 no mesmo período de 1969. Neste mesmo espaço de tempo o índice indica a quantidade de transformadores produzidos caiu de 184 para 96.

<sup>195</sup>NEWFARMER, Richard S. op. cit., 1977.

complexidade, pois não se trata de saber quem mais acerta em condições ideais, mas quem menos erra, em condições normais. Esse balanceamento não é suscetível de demonstrações teóricas simples, mas exige um tratamento de aproximações sucessivas sempre acompanhado de amplo diálogo entre Governo e classe produtoras como o que aqui se trava na 4ª Conclap.<sup>196</sup>

O desequilíbrio entra a ação da SUNAB e do CADE aumentava no final dos anos setenta. O superintendente, Sr. Rubem Noé Wilke, propôs projeto de Lei a ser elaborado pelo Ministério da Agricultura, que atribuía à superintendência a aplicação de correção monetária, aumento do valor das multas de 100 a 200 salários mínimos, agilidade no processo de confisco de mercadorias e amplificação do prazo de fechamento dos estabelecimentos autuados. As reformas sugeridas pela SUNAB, no anteprojeto de Lei, concorriam diretamente com os dispositivos e atribuições do CADE na repressão ao abuso do poder econômico, porque, por exemplo, em caso de requisição de mercadorias, o processo de confisco, na proibição da venda casada e no aumento abusivo de preços, a SUNAB, dada sua maior estrutura orçamentária e superintendências distribuídas entre vários estados da federação, teria maior agilidade.<sup>197</sup> Logo, a SUNAB, era o organismo de controle de práticas anticompetitivas, por exemplo, a SUNAB, em 1977, proibiu a venda casada de cerveja e refrigerantes em 27 distribuidores do interior do Estado Rio Grande do Sul.<sup>198</sup>

Em 1978, último ano do Governo de Geisel, noticiava-se a volta de Delfim Netto para a pasta da Fazenda. Segundo os jornais, era o favorito de empresários paulistas.<sup>199</sup> Conquanto, surgiram denúncias contra o então embaixador do Brasil na França, Delfim

---

196Discurso Ministro M. H. Simonsen 4º Conclap, 4 de novembro de 1977.

197JB, 17/12/1977, p.18, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

198A prática de operação casada já se generalizou em todo o país e a SUNAB nacional já obteve apoio do CADE, Ministério da Justiça, no combate ao abuso do poder econômico no setor de bebidas. (JB, 18/12/1977, p.52, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.)

199Pesquisa da revista EXAME apontou o atual Embaixador do Brasil na França, Sr. Delfim Netto, como o favorito para ocupar o cargo de Ministro da Fazenda no próximo Governo. (JB 10/1/1978, p.25, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.)

Neto. Ele era acusado de receber propina de empresários na França – provas reunidas no famigerado “Relatório Saraiva”.<sup>200</sup>

O ex-deputado Francisco Pinto, que fez as acusações, fora processado por Delfim, por calúnia e difamação. Conquanto, Pinto mantinha as acusações sobre a existência do relatório e o General Adryr Fiuza de Castro confirmou que tal documento existia, mas não apresentou provas.<sup>201</sup>

O número de processos apurados pelo CADE era crescente no final dos anos setenta, o que atesta sua funcionalidade, apesar da reduzida amplitude. Ao menos vinte grandes empresas defendiam-se de acusações variadas de concorrentes, compradores ou fornecedores. Ford, Esso, Cargill, Copersucar, Schindler, Induco e Norte Gás Butano estavam entre os grupos que eram examinados. A elevadores Schindler do Brasil S/A havia sido condenada à multa de 5 mil salários mínimos pelo CADE. Esse caso foi incitado pelo CIP, que não pode fazer nada para conter os preços no serviço de manutenção dos elevadores, logo, acionou o Conselho.

A multinacional Colortel também fora condenada do processo instaurado em 1975. A empresa devia pagar multa de 1.560 mil, na denúncia formulada pela empresa nacional Rent-Tv Locadora de Televisão. Pela Primeira vez na história do CADE, a empresa não se fez representar por advogados, preferindo, a Colortel, enviar o seu diretor-geral, Reynaldo Levy, terminando pelo veredicto de culpada.<sup>202</sup>

Ainda em 1978, a FORD foi denunciada pela Marchesan Implementos Agrícolas. A Cargill pela Cia. Brasileira de Rações; a Esso pela Polícia Federal; a Norte Gás Butano, por iniciativa própria do CADE.

---

<sup>200</sup>O Sr. Francisco Pinto, em pronunciamento durante o comício do MDB, no último dia 3, acusou o Sr. Delfim Netto de receber percentual em dólar das transações que o Governo francês na época em que chefiava a Embaixada brasileira em Paris. As comissões eram depositadas em conta particular, num banco francês e as negociatas envolviam também um primo do Presidente Giscard D'Estaing que está visitando o Brasil.

<sup>201</sup>Num país de mentiras, quem fala a verdade vai pra cadeia. Num regime ditatorial, tudo é possível, porque todos os processos são sempre político. O que assegurei é que existe um documento oficial denunciando Delfim Netto e sua gag como beneficiários de vantagens auferidas quando exercia o cargo de Embaixador do Brasil na França, o chamado “Relatório Saraiva”. (Jornal do Brasil, 13 de outubro de 1978, p. 4. Política e Governo, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.)

<sup>202</sup>JB, 27/9/1978, p. 9, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.



O Ministro da Justiça Armando Falcão baixou Portaria aprovando a reformulação do regimento interno do CADE. O novo regimento não alterava as atribuições do órgão, apenas as competências de suas divisões, ficando o aspecto do processo operacional disciplinado pela Lei 4.137/62. O novo regimento elaborou nova estrutura na organização das unidades e novas funções. Dava-se ênfase ao caráter reservado dos documentos e processos em tramitação no CADE, assuntos sigilosos.<sup>203</sup>

Em abril de 1978, Geraldo de Rezende Martins deixa o Conselho. O ex-Procurador do CADE, Vicente Tourino, ocupa seu lugar como Conselheiro. Conquanto, antes de terminar o ano de 1978, termina o mandato do conselheiro Hamilton Bittencourt e o conselheiro Guilherme Augusto Canedo de Magalhães, vem a falecer.

Em 15 março de 1979, João Figueiredo assumiu a presidência, o último do regime militar, que perdurava quinze anos. Nesse momento, o CADE sofria com os problemas para a nomeação de novos Conselheiros, que deviam ser nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado.

O fato é que o Conselho ficou incompleto todo o ano de 1979, composto apenas por Vicente Tourino e Wanor Pereira de Oliveira, ademais o presidente Gratuliano Brito. Em 1980, quando Petrônio Portela Nunes assumiu o Ministério da Justiça, ele propôs reestruturar o CADE. O principal seria a mudança do organismo para Brasília e encaminhou a lista de conselheiros para a presidência da República.<sup>204</sup> O resultado foi a nomeação, logo em 1980, de Eduardo Galil e Marcio Nunes Cambraia para o Conselho. No entanto, ainda em 1980, Gratuliano Brito deixava a presidência, depois de sete anos

---

<sup>203</sup>JB, 9/9/1978, p.20, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013

<sup>204</sup>O Ministro da Justiça, Senador Petrônio Portella deu ordens expressas para ser ativado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, a fim de que sejam coibidos os abusos do poder econômico. Ele quer o CADE debaixo de seus olhos e, por isto, determinou ou secretário-geral Costa Porto, que promova a transferência do órgão para Brasília até o fim de agosto. Criado em setembro de 1962, o CADE, apesar de suas atribuições ampliadas, teve até o momento uma situação muito limitada. Em 1966, ainda no período do Presidente Castelo Branco, apesar de Lei expressa em contrário, transferiu sua sede para o Rio de Janeiro alegando que Brasília não oferecia condições e que o órgão deveria ficar na Região Centro-Sul, a de maior concentração econômica. (Petrônio Portela, Artigo de Jornal. Correio da Manhã, cad. 1º, p. 15. Rio de Janeiro, 18 de junho de 1979, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.)

no cargo, sendo nomeado em seu lugar o novo Conselheiro Eduardo Galil. O que deixava o Conselho incompleto novamente.

Em 1980, ainda na gestão de Gratuliano, o CADE multou a multinacional Neva S/A em Cr\$ 12 milhões. A Neva S/A, detentora de grande parte do comércio de cereais e maquinaria em todo o mundo, tentou afastar a concorrente do mercado, adquirido quase todo o patrimônio da Glitz, concluiu o parecer do relator.<sup>205</sup>

### 3.2. O CADE FOI ESQUECIDO: DA PRESIDÊNCIA DE EDUARDO GALIL À NOVA REPÚBLICA (1981-1984)

A reativação do CADE, após a paralisação por falta de quórum no Conselho, no final da década de setenta, somente seria resolvida no início da Nova República, em 1985. Havia, também, divergências administrativas e legislativas sobre o papel da defesa da concorrência no novo quadro da política econômica, grosso modo, os problemas centrais eram a restrição externa ao balanço de pagamentos, a inflação e a estagnação do crescimento econômico.<sup>206</sup>

Em 1981, em discurso na capital paulista, o então presidente do CADE, Eduardo Galil, disse: *“Em 18 anos de existência, o órgão – que é encarregado de evitar o abuso do poder econômico, a concorrência desleal e de defender a economia popular – instaurou poucos processos administrativos e puniu menos ainda. Ademais, as multinacionais não temiam a Lei que devia disciplinar sua atuação.”*

O Ministro da Fazenda, Delfim Netto fez denúncias de cartel às empresas automobilísticas.<sup>207</sup> Essa denúncia sobre o ajuste conjunto de preços das empresas

---

<sup>205</sup> Jornal do Brasil, 30 de setembro de 1980, p. 28. Economia, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.

<sup>206</sup> Inflação e recessão, ou baixo crescimento, gerou um termo alcunhado de “estaginflação: termo utilizado na época para designar o enigma de economias recessivas com altas taxas de inflação. Relação impossível para a teoria econômica que se fundamentava em uma relação da curva de Phillips neoclássica, que define um trade-off entre inflação e desemprego, portanto, entre inflação e crescimento.

<sup>207</sup> Delfim Netto assumira o Ministério da Fazenda apesar das acusações e existência do “Relatório Saraiva, que implicava o então Embaixador da França em corrupção ativa.

automobilísticas vai transformar-se em longa batalha entre o governo e as montadoras.<sup>208</sup>

O Ministério do Planejamento estuda a possibilidade de punir a indústria automobilística no CADE, pela prática de cartelização. Afirmou o Ministro Delfim Neto: “um aumento simultâneo de todas as empresas, agindo em 2 de maio, caracteriza claramente a atuação de um cartel”. Em nota a imprensa a Anfavea diz ter tomado conhecimento das declarações e se coloca a disposição para fazer qualquer esclarecimento. Em encontro com o presidente Figueiredo, Wolfgang Sauer explicou o último reajuste nos preços dos automóveis.<sup>209</sup>

O Governo acusava as montadoras de agirem como se estivessem em regime de controle de preços. No entanto, já não estavam incluídas na lista do CIP.<sup>210</sup> As montadoras reajustavam, harmonicamente, os preços no mesmo dia. O presidente da FIESP, Luiz Eulálio Bueno Vidigal, justificava a prática como normal – dizia, “*uma tradição que ficou com o advento do controle exercido pelo CIP. O próprio consumidor já estava habituado a esperar aumentos das empresas para depois decidir sobre qual o modelo de automóvel deseja comprar*”. Lembrou ainda, o empresário, que “*o fato de ter havido uma queda nas vendas de automóveis no primeiro trimestre deste ano não pode*

---

<sup>208</sup> Essa batalha perpassa o Governo Sarney – quando o CADE aprova a formação da Autolatina, uma holding entre a Ford e a Volkswagen, -o governo Collor, com a Ministra Zélia e o governo Itamar. O Governo perdeu essa batalha, pois, a política de preços da indústria automobilística foi mantida.

<sup>209</sup> JB, CAPA, 7 de maio de 1981, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.

<sup>210</sup> “Outra informação surgida também ontem, dentro do Governo, é a de que a indústria automobilística está desejando ardentemente retornar ao controle do CIP para, conforme esta interpretação, jogar os maus efeitos psicológicos dos aumentos de preços dos veículos na responsabilidade do Governo, mascarando, ao mesmo tempo, uma árdua disputa de mercado, com a sua liberalização.” (Jornal do Brasil, Economia, p. 18 26 de março de 1981, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.)

*ser justificativa para a manutenção dos preços ou até de práticas eventuais de descontos”.*<sup>211</sup>

O presidente, Eduardo Galil, pronunciou-se sobre o caso das montadoras: “- *Se as empresas acusadas da prática de cartel não modificarem esse sistema de ação no mercado e não cumprirem nossas decisões, não terei a menor hesitação em pedir à Justiça a intervenção do Governo nessas empresas*”. O Jornal do Brasil divulgou ampla matéria sobre o papel do CADE contra os cartéis. Artigo nominado “Literatura de Cartel”.

O CADE é um desses inúmeros organismos enferrujados que ornamentam o Estado brasileiro. É a função que faz o órgão, e o CADE é uma dessas peças decorativas que só se ativam casuisticamente, de longe em longe. Mas não está enferrujado por falta do que fazer, porque os cartéis são a alma da industrialização brasileira. É porque nasceu para não existir, desde o Governo João Goulart. (...) Abolido o controle oficial dos preços dos automóveis, o Governo teve a revelação do cartel e resolveu ativar o CADE. Mas se olhar melhor a economia brasileira vai ter que desmontar a cartelização que a indústria brasileira prática, sem se dar conta ou sem que o Governo se lembre de que é uma prática contrária a economia de mercado.

A Petrobrás, por privilégio concedido ao Estado, amplia seu monopólio com a cartelização de suas subsidiárias tentaculares até na distribuição de combustíveis. E a Eletrobrás é, por acaso, diferente? Exerce sobre o mercado a política de preços que lhe convém ao custeio e à sua expansão, sem levar mais nada em conta. A produção de aço, por acaso, é competitiva? Também não: os preços são comandados por um acordo de interesses que não precisam competir porque dominam o mercado. A indústria química, a indústria de fertilizantes, a indústria de cimento, todas se regem pelo padrão da cartelização. Porque não reconhecer de uma vez a gênese da cartelização industrial brasileira no paternalismo que a patrocinou historicamente? A estatização do crédito tendeu naturalmente para

---

<sup>211</sup> Argumentos mais contra-intuitivos não se podiam esperar. Como os consumidores esperavam os aumentos de preços para comprar? A ação racional seria comprar antes dos aumentos. Por que a queda de vendas não justificava uma redução nos preços ou descontos? Dada a Lei de Oferta e Demanda, uma redução na demanda justifica uma queda nos preços. Esses argumentos explicitam que, mesmo com redução das vendas, a indústria agindo como um oligopólio coordenado, na busca da manutenção de suas margens de lucro, subiam os preços. Ademais, havia, ainda, um problema sócio-político-sindical com a indústria automobilística:

O porta-voz do Palácio do Planalto, Conselheiro Carlos Atila, afirmou que o Presidente Figueiredo “*ficou satisfeito com as explicações*”. O presidente da Volkswagen explicou ao Presidente Figueiredo que o problema da empresa não pode ser olhado de maneira isolada “*pois as dificuldades do setor automobilístico são mundiais, tendo em vista a questão dos preços do petróleo*”.

- “*Nos somos grandes e adultos o suficiente para resolver sozinhos nossos problemas – reiterou.*” (Jornal do Brasil, 7 de maio de 1981, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.)

formação de cartéis. (...) A indústria automobilística, além de cartelizada, é principalmente estrangeira.<sup>212</sup>

No argumento de opinião do editorial do Jornal do Brasil, nota-se que havia uma amalgamada visão do público especializado na delimitação entre a empresa estatal, os cartéis internacionais e a política industrial. A crítica era almejava atingir o governo em sua estratégia política. Nesse momento, ocorreu uma revisão das políticas, entendidas como keynesianas, das últimas décadas. Uma nova convenção estava pronta para emergir, era a convenção neoliberal.<sup>213</sup>

Os problemas dos oligopólios e a cartelização da economia eram integralmente atribuídos à política industrial. Por exemplo, o Secretário-geral do Ministério da Fazenda, Carlos Viacava, pronunciou-se da seguinte forma acerca dos aumentos simultâneos dos automóveis pelas montadoras, principalmente, a Autolatina: *“havia uma cartelização da indústria automobilística, em prática há anos pelo controle de preços; empresário acham hábito herdado, o fato de as indústrias automobilísticas terem reajustado seus preços conjuntamente ocorreu mais em decorrência do hábito adquirido com a sistemática herdada do CIP, do que propriamente da prática de um cartel.”*. Sobre o mesmo problema pronunciou-se o Presidente da FIESP, Luis Eulálio de Bueno Vidigal: *“se existem práticas que possam ser comparadas a cartéis, elas também ocorrem nas empresas estatais, como por exemplo, nas siderúrgicas, que aumentaram os preços nas mesmas proporções e data”*.

Em defesa das empresas, o Ministro da Indústria e Comércio, Camilo Penna (MIC), declarou: *“o comportamento da indústria automobilística resume se a uma palavra:*

---

<sup>212</sup>Jornal do Brasil, 8 de maio de 1981, p. 10, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.

<sup>213</sup> Para uma definição de convenções ver Fábio Erber (2011). Sobre as transformações históricas brasileiras e as mudanças no desenvolvimentismo, na década de oitenta, ver Prado (2013) e Sá Earp (2000)

“A difusão de uma teoria dá-se através de diversas versões, correspondentes a diferentes interesses de distintos agentes. Os arranjos entre os mesmos estabelecem redes mais fortes ou mais fracas, responsáveis pelo surgimento de efeitos de legitimação, logo, pelo grau de sucesso da proposição. Quando esses efeitos se acumulam, transformam-se em efeitos de consagração, que levam aquela caixa-preta a constituir se em um elemento importante do conjunto de valores que compõem a cultura de uma geração sociológica. A ascensão e a queda dessa geração são provocadas por - e, simultaneamente, arrastam consigo - cada um dos conjuntos de idéias que a constituem. Nesses termos, o keynesianismo foi um elemento decisivo na conformação da geração dos trente glorieuses, e com esta sucumbiu.” (SÁ EARP, 2000, p. 158)

*habito*”. Para ele, “após 12 anos sob controle do CIP, praticando aumentos em datas preestabelecidas a indústria automobilística ficou com a boca torta tal como alguém que fuma cachimbo durante muito tempo”.<sup>214</sup>

As críticas enfraqueciam o CIP, como mecanismo de política industrial, mas o Conselho ainda teria a sua derradeira função nos congelamentos de preços dos planos de estabilização, nos anos oitenta.<sup>215</sup>

A presidência de Eduardo Galil no CADE foi rápida e polêmica. Sua primeira ação consistiu na distribuição de questionários a mais de cinco mil empresas, para construir um banco de dados para analisar, principalmente, as práticas de venda casada. Após inúmeras reclamações dos empresários, o Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, incitou o Ministério da Justiça a determinar ao CADE suspensão da distribuição dos seus questionários aos empresários.<sup>216</sup>

Galil justificou a criação do banco de dados para o CADE.<sup>217</sup> Explicou, também, que a ênfase do CADE seria o combate às vendas casadas, a seu ver, uma constante na prática de indústrias de todos os setores: “*Só vendem fogão de duas bocas se a loja comprar também de seis bocas; só vendem cerveja, se comprarem guaraná e assim por diante*”. As averiguações, resultantes dos questionários, dariam maior qualidade na abertura dos processos administrativos. Raciocínio completamente lógico, conquanto, os empresários criticavam fortemente a exigência: “*Absurdos desnecessários, contrários à política de desburocratizante*” - assim classificavam os questionários encaminhados pelo CADE.<sup>218</sup>

<sup>214</sup>Jornal do Brasil, 9 de maio de 1981, p. 15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.

<sup>215</sup>CIP se silencia e CADE iniciou investigações (Manchete, de Brasília) (Jornal do Brasil, 9 de maio de 1981, p. 15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013)

<sup>216</sup>O reexame do questionário – considerado pelos empresários como excessivamente detalhado – já está sendo feito no âmbito do Ministério da Desburocratização, que, em conjunto com o próprio CADE organizara outro mais simplificado. (Jornal do Brasil, 10 de maio de 1981., p. 29, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 05/09/2013)

<sup>217</sup>“todos os questionários terão de ser respondidos bonitinho sob pena de multa ou detenção, afirma enfaticamente o presidente do CADE Eduardo Galil. Ele estranha porque os empresários que informam o Imposto de Renda, a CVM e outros órgão não queiram informar o CADE. (Jornal do Brasil, 10 de maio de 1981., p. 29, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 07/09/2013)

<sup>218</sup>Declararam os empresários da IBEF – Instituto Brasileiro de Executivos Financeiros; Firjan; Olavo de Monteiro Carvalho; Centro de Comércio de Café do Rio de Janeiro; vice-presidente da Shell Abel Carparelli.

A pressão político-ideológica liberal surgia com força, toda ação do Estado era amplamente criticada, como burocrática, ineficiente e por representar pesados ônus na dívida pública. A política industrial perdia apoio empresarial e da mídia, patente nas graves críticas aos mecanismos de controle de preços do abastecimento. Tentavam por fim ao Estado empresário, idealizavam o Estado mínimo.

O Brasil tem o que o Sr. Tomaz Edison de Andrade Vieira chama com toda razão de pseudo-capitalismo, porque a atividade econômica está confinada a uma visão planejada do Estado e a uma ação de agentes estatais. Ora, o capitalismo de Estado não chega a ser capitalismo, porque sendo de Estado tende a reduzir, mais e mais, a margem de liberdade individual.<sup>219</sup>

O CADE também era visto como forma do intervencionismo estatal, mas, ao contrário das críticas feitas ao CIP e a SUNAB, ele também poderia servir aos princípios do mercado liberal, que representavam, nesse momento, a solução dos problemas inflacionários, a restrição externa e o problema fiscal. O CADE carecia reformulação, para ter plenas condições de regular os mercados e evitar as distorções que a ação estatal causava – não somente, mas principalmente-, dentro dos postulados de mercados perfeitos da teoria neoclássica. O discurso empresarial, contra a carga tributária estatal e os controles, ressoava cada vez mais.<sup>220</sup>

Não é possível que funcionários públicos, portanto, empregados da sociedade, pretendem tratar empresários como se fossem empregados do Estado. Ora, a iniciativa privada não é uma concessão do regime. O regime é que precisa aprender a ser a expressão da vontade social, antes que as eleições o ensinem a respeitar os cidadãos. E os burocratas devem aprender logo elementares lições de boas maneiras civis.

A agressividade antiempresarial do Sr. Galil – ilustre desconhecido que não encontrou outra forma de se destacar – resultou da natural resistência da iniciativa privada em atender-lhe os caprichos administrativos. Que o presidente do CADE, uma repartiçãozinha que não encontrou meios adequados de se destacar pela eficiência, simplesmente que as empresas produzam informações para seu deleite

---

<sup>219</sup>Jornal do Brasil, 9 de maio de 1981, 1º cad. p. 15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013

<sup>220</sup>Diz o presidente do CADE: “os questionários remetidos ao empresário terão de ser respondidos bonitinho, sob pena de multa ou detenção”. Criticavam-no, “não basta o tom de mestre-escola, o Sr. Eduardo Galil bota de fora as unhas da arrogância burocrática para arranhar a sociedade civil.” JB, op. Cit.

burocrático. E o que é pior: são indagações capciosas, para serem utilizadas maldosamente por um organismo que foi criado ao tempo do Governo Goulart e que não tem o menor respeito pela economia de mercado. Como os empresários reagem à inquirição burocrática do CADE, com o apoio inclusive do Ministro da Desburocratização, o Sr. Galil passou ao exercício da prepotência.

Sucedem, porém, que o regime já comporta demonstrações de descontentamento com arrogância burocrática. Por que o presidente do CADE não vai ao Imposto de Renda, para saber das informações que quer extorquir, sob ameaça, da iniciativa privada? Se não tem o que fazer, conforme-se com o ócio ou então vá assediá-las outras repartições oficiais. Mas deixe o setor privado trabalhar, produzir e pagar impostos que sustentam exatamente a monumental ociosidade burocrática.<sup>221</sup>

Deve-se destacar a agressividade da imprensa contra o presidente do CADE, Eduardo Galil, dentro da visão liberal progressivamente dominante, diziam: “ele não tem o menor respeito pela economia de mercado”.<sup>222</sup> O desaparelhamento do Estado, tido como ineficiente, a priori, norteou os programas de desburocratização. Ademais, positivamente, a convenção neoliberal defendia a redução da intervenção estatal direta, no controle de preços, abastecimento e na ação das empresas estatais e na política industrial. A convenção liberal passou a conduzir a política econômica, a partir da Nova República, mesmo em face das claras, amplas e urgentes normativas sociais garantidas pela Constituição de 1988.

Ainda em 1981, Luis Eulálio de Bueno Vidigal, representante da FIESP, entregou ao Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, uma série de propostas e reivindicações da classe empresarial, dentre elas, a inclusão no Conselho do CADE de um membro da iniciativa privada com direito a voto.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup>OPINIAO, Jornal do Brasil, 12 de maio de 1981, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013.

<sup>222</sup> OPINIÃO, op. Cit.

<sup>223</sup>FIESP quer mudanças no CADE: São Paulo – Um documento propondo mudanças na atual legislação do CADE será encaminhado provavelmente no início de março ao Governo pela FIESP. O Objetivo é colaborar para dinamização do órgão que, na opinião do diretor do Departamento Jurídico da FIESP, Carlos Eduardo Ferreira, até hoje só existiu no papel. A ideia de oferecer um documento com sugestões ao Governo surgiu ano passado quando o CADE distribuiu um questionário aos empresários com quase 400 itens solicitando informações “até sobre notas fiscais de restaurantes, o que foi considerado um verdadeiro absurdo. (Jornal do Brasil, 1º cad. 18 de fevereiro de 1982, p. 20, Economia;Jornal do Brasil, 10 de julho de 1981, p. 19, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013)



Eduardo Galil deixou o CADE, em dezembro de 1981, para participar das eleições legislativas do ano seguinte, concorrendo ao cargo de deputado Federal.<sup>224</sup> A presidência do Conselho superou a vacância tão somente no final de 1982, quando Paulo Muniz foi nomeado novo presidente. Logo de início, apregoava com um discurso de “xerife contra os cartéis e oligopólios”, conquanto, atividade do Conselho foi reduzida em sua presidência.<sup>225</sup>

O novo presidente até tentou retomar as atividades decisórias, como o julgamento do processo instaurado contra a Maco Metalúrgica S/A, que esperava julgamento desde 1977. Julgou também o caso da Cogumelo contra a Massey e Valmet, sobre a patente na fabricação de cabine para tratores.<sup>226</sup> A fim de qualificar a pouca atuação do presidente Paulo Moniz, deve-se destacar que, comparativamente, com o *Federal Trade Commission*, nos EUA, o CADE tinha ínfima estrutura e pessoal. O organismo norte-americano contava com uma estrutura de um mil (1.000) advogados, além de economistas, contadores e funcionários burocratas. Ademais, era assessorado pelo *Antitrust Division* do Ministério da Justiça americano, que contava com mais trezentos e cinquenta (350) advogados, quarenta (40) economistas e mais de quatrocentos (400) funcionários burocratas. O organismo brasileiro era integrado por cento e sessenta e dois (162) funcionários sendo apenas sessenta e dois (62) funcionários do quadro

---

<sup>224</sup>Jornal do Brasil, 29 de dezembro de 1981, p.3, Política, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013.

Essas eleições elegeram os deputados que votariam na eleição presidencial indireta de 1985.

Eduardo Galil foi Deputado Federal, 1975-1979, RJ, ARENA. Dt. Posse: 01/02/1975; Deputado Federal, 1983-1987, RJ, PDS. Dt. Posse: 01/02/1983. Filiações Partidárias: PDC; PMDB; PDS; ARENA. Atividades Partidárias: Vice-Líder da ARENA, 1976-1977. (fonte: <[http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=123123&tipo=0](http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=123123&tipo=0)>, acesso 12/10/2013)

<sup>225</sup>Paulo Muniz era ex-diretor e ex-inspetor da SUNAB onde trabalhou por 24 anos, pretende restaurar as relações entre o CADE e os empresários e atuar como um xerife e impor o cumprimento da Lei e a ordem nos mercados.

<sup>226</sup>Tarda mais não falha. Depois de longos anos de idas e vindas a Maco Metalúrgica S/A conseguiu finalmente que o CADE julgasse e condenasse a empresa estrangeira Aisa Alumínio Industrial S/A, por unanimidade, com multa de Cr\$ 17 milhões. A Metalúrgica recorre da punição, de causar a falência da Maco Metalúrgica, do Rio. Segundo o advogado da AISA, José Inácio Franceschini, será pedida uma revisão de prova, “mas desde já asseguro que não tivemos nenhuma atitude ilegal e imprópria no caso”. (Jornal do Brasil, 22 de julho de 1982, p. 20 disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013)

permanente de servidores do CADE. Os outros cem (100) eram requisitados temporariamente de outros organismos públicos.<sup>227</sup>

O xerife Paulo Muniz pouco fez ou pode fazer, dada às condições matérias do organismo antitruste e o momento histórico, crise institucional - devido à transição do Governo militar -, eleições para o Congresso - que determinaria o próximo governo pelas eleições indiretas, depois de quase vinte anos de ditadura. O saldo final do seu mandato foi um Conselho quase inativo, o CADE foi esquecido.

---

<sup>227</sup>Fonte: Revista de Direito Econômico, nova fase nº1, jan./mar. 1986.

#### 4. AS ORIGENS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA (1985-1994)

A crise do desenvolvimentismo pode ser delimitada, especificamente, com o fracasso do Plano Cruzado em 1987. A crítica neoliberal entendia a estrutura produtiva como ineficiente, com forçada diversificação e pouca competitividade internacional. O protecionismo, segundo a crítica, havia garantido margens de lucros elevadas a despeito da baixa produtiva. Em substituição às políticas de demanda ou de garantia de mercado decorrentes deviam ser reguladas pela concorrência. Esse seria o mecanismo central de estímulo à incorporação de novas tecnologias, sustentando o ciclo virtuoso de aumento de produtividade e salários reais.

Para realizar esse desiderato (crescimento econômico), utilizar-se-iam a abertura comercial, não necessariamente associada à valorização cambial, e a privatização. A primeira, pela rebaixa geral de tarifas e da supressão da proteção tarifária, permitiria a entrada de novos produtores no mercado antes protegido, ampliando a concorrência. A segunda acarretaria uma gestão mais eficiente de vários segmentos produtivos via mudança de propriedade, além da eliminação de vários monopólios estatais.<sup>228</sup>

As reformas liberalizantes da década de noventa representaram a ruptura com o modelo brasileiro desenvolvimentista anterior, fato claro na redução do investimento público e do investimento agregado, como percentagem do PIB. A política industrial foi sistematicamente abolida, a política econômica passou a ser o combate à inflação.

O desenvolvimentismo, de amplamente majoritário até década de 1980, perdeu rapidamente apoio após o fracasso do Plano Cruzado em 1987, embora os princípios que o norteavam, tal como nacionalismo, defesa da industrialização e da ação do Estado, tivesse força, ainda, para influenciar significativamente a Constituição de 1988. Apesar das medidas radicais de Collor, um novo projeto só começou a ser formulado em 1993, no ocaso do seu governo. Mas somente com FHC que esse projeto adquiriu consistência teórica e amplo apoio popular – que não podia ser explicado apenas pelos resultados positivos do Plano Real – ou seja, a retórica da reforma do Estado foi vitoriosa no debate público e levou a hegemonia de uma nova convenção, que Fábio Erber chamou de Convenção Neoliberal.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> Ricardo Carneiro, “Desenvolvimento em Crise”, 2002, p. 310.

<sup>229</sup> Luiz Carlos D. Prado chamou de “uma nova Teoria do Desenvolvimento”. Cf. PRADO (2013, p.13).

A partir da década de 1990, as abordagens neoliberais defendiam sua própria agenda de reformas, que pretendiam simultaneamente acabar com as políticas anteriores e criar uma nova ordem que estabelecesse as condições econômicas e políticas para implementar um novo modelo econômico.<sup>230</sup>

O neoliberalismo no Brasil, ao contrário do seu discurso, teve um viés altamente intervencionista. A agenda passava por reformulação do papel do Estado. Por um lado, implicava em reforma administrativa com a redução dos funcionários públicos e alienação de empresas estatais, mas por outro lado, a nova agenda tinha como objetivo criar novas instituições, tais como as agências reguladoras e fortalecer a agência de Defesa da Concorrência.<sup>231</sup>

Este capítulo finaliza a história das origens do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica. Está subdividido em três subseções: a primeira realiza uma revisão da política econômica, com ênfase nos planos de estabilização e reformas que ocorreram em todo o período.<sup>232</sup> A segunda analisa o CADE desde o início do governo José Sarney, até a eleição do presidente Fernando Collor, em que foi proposto um conjunto de amplas reformas na economia brasileira, entre elas, o papel central conferido a política de defesa da concorrência. O Governo Collor criou a Secretaria Nacional de Defesa Econômica (SNDE), discutiu, também, se o CADE deveria submeter-se à nova secretaria ou se tornar independente, também, qual deveria ser a formação do Conselho e qual deveria ser o ministério que vincularia o CADE. A terceira subseção analisa o CADE das reformas à criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, tem em 1990, no bojo das propostas de reformas neoliberais e culmina com a transformação do

---

<sup>230</sup> As reformas macroeconômicas: disciplina fiscal, redirecionamento do gasto público para prioridades de retorno econômico elevado, reforma fiscal, liberalização da taxa de juros, taxa de câmbio competitiva, liberalização comercial, liberalização do fluxo de investimento internacional, privatização, desregulação, e segurança de direitos de propriedade. Estavam diretamente relacionadas com as negociações da dívida nos moldes do Plano Brady, e supervisão do FMI. As reformas de segunda geração, ou institucionais, ou microeconômicas, visavam uma nova estratégia de desenvolvimento, em clara oposição à estratégia keynesiana das décadas anteriores.

<sup>231</sup> Cf. Prado (2013, p.14)

<sup>232</sup> O autor entende importante estabelecer essa discussão, mesmo distante do objeto em estudo, pois, nesse período (1986-1994) os planos de estabilização e as reformas administrativas empreendidas centralizaram o debate, a ação institucional e a política econômica. Logo, situar, mesmo que brevemente, os planos de estabilização é contextualizar a ação do CADE.

CADE em autarquia, em 1994. Nesse último período ocorrem propostas administrativas que visavam o trabalho conjunto do CADE com e as demais secretarias, o início do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

#### 4.1. BREVE DESCRIÇÃO DOS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO (1985-1994)

Houve comoção nacional com a “não” posse do presidente eleito Tancredo Neves. Em 1984, Tancredo de Almeida Neves candidatou-se à Presidência da República nas eleições indiretas de 1985, apoiado por Ulysses Guimarães. Em 15 de janeiro de 1985 foi eleito presidente do Brasil, pelo voto indireto do colégio eleitoral, mas adoeceu gravemente em 14 de março do mesmo ano, véspera da posse. Morreu 39 dias depois, sem ter assumido o cargo. A declaração oficial é que foi vítima de diverticulite. O Congresso, então, resolveu o impasse da Nova Democracia e da posse, que foi concedida ao vice-presidente José Sarney.<sup>233</sup>

A Nova República começou em março de 1985, após 21 de regime militar. Durante a campanha eleitoral Tancredo Neves anunciou medidas de austeridade que agradaram aos técnicos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Inicialmente, em abril de 1985, o ministro da Fazenda, Francisco Dornelles, determinou o congelamento de preços, reduzindo a inflação mensal para abaixo de 10%, e estendeu a memória do cálculo da correção monetária de um para três meses.

A partir de junho de 1985, iniciou-se a descompressão dos controles sobre preços privados e o descongelamento dos preços públicos. O CIP coordenou esse processo autorizando reajustes nos preços das indústrias automobilística e cimenteira. A política gradualista de Dornelles não solucionou o problema inflacionário. Após o descongelamento parcial, a inflação voltou ao patamar anterior. Divergências da equipe econômica quanto à forma de renegociação da dívida externa, à taxa de juros e à política

---

<sup>233</sup>Tancredo é operado e Sarney toma posse: com uma crise aguda de peritonite, diagnosticada à noite, o Presidente eleito Tancredo Neves foi operado na madrugada de hoje na emergência do HB de Brasília.

de controle de preços culminaram na alteração do comando do Ministério da Fazenda. Dílson Funaro assumiu o cargo.

O Governo, com o Ministro Funaro, elaborou o Plano Cruzado, que entrou em vigor a partir de março de 1986. Até junho do mesmo ano logrou-se queda substancial da inflação. Entre junho e outubro os problemas com os reajustes agravaram o conflito distributivo e a pressão por novos reajustes gerava crescentes expectativas inflacionárias. A economia passou a ter problemas de abastecimento e deterioração das contas externas, levando o Governo a buscar outro plano de ação.

Durante o segundo semestre de 1986 até as eleições de novembro, o Governo ficou paralisado, concentrado nas eleições para governadores e para a Assembleia Constituinte. A partir de novembro, lançou o Cruzado II, conquanto, a política de congelamento não funcionou, nem momentaneamente, e a inflação disparou. Em junho de 1987, o ministro Dílson Funaro deixou a pasta, substituído por Luis Carlos Bresser-Pereira.<sup>234</sup>

Ele elaborou o Plano Bresser, que seguiu receituário heterodoxo - controle direto dos preços, congelamento e depreciação cambial – e ortodoxo – restrição do crédito e contenção do déficit público. Os salários foram congelados. O Governo lançou nova base monetária, a Unidade de Referência de Preços (URP). O Plano não visava inflação zero, tampouco uma desindexação da economia. Ao contrário do Plano Cruzado, contava com claras diretrizes sobre a política fiscal e monetária a serem seguidas.<sup>235</sup>

O conflito distributivo dificultava a política de congelamento de preços, que estava desacreditada após o fracasso do Plano Cruzado. O CIP e a SUNAB sofriam, tanto pelo

---

<sup>234</sup> Em abril de 1987, com taxa de inflação ultrapassando o patamar de 10% ao mês, o ministro Dílson Funaro deixou o cargo. (...) O novo ministro da Fazenda, Bresser-Pereira, iniciou sua gestão anunciado meta para o crescimento do PIB em 1987 de 3,5%, metade do que esperava o governo. (MODIANO, E. A Ópera dos Três Cruzados, p. 365. In: ABREU, M. A Ordem do Progresso, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1995)

<sup>235</sup> Política monetária e fiscal ortodoxa, com restrição da demanda agregada. MODIANO, E. A Ópera dos Três Cruzados, p. 367. In: ABREU, M. A Ordem do Progresso, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1995).

desrespeito do empresariado, quanto pela redução de seu pessoal e receita. Logo, quando o Plano Bresser tentou novo congelamento de preços, esses organismos não puderam atuar com eficácia. Primeiro, porque estavam esvaziados, segundo, porque a população antecipava-se ao congelamento, agravando o desequilíbrio de preços relativos, posterior.

As pressões por reajustes levaram o governo a reduzir o rol de artigos que sofriam controle de preços. Alguns produtos, em caráter emergencial, eram permitidos reajustes limitados a 10%.<sup>236</sup> Em outubro o reajuste de cigarros, combustíveis, açúcar e transportes, sobrepassavam 15%. A partir do dissídio de setembro, os trabalhadores reajustaram os salários dando novo impulso à inércia inflacionária. Foi em um cenário de inflação mensal acima de 14% que o Ministro Bresser-Pereira pediu demissão.

O novo Ministro Maílson de Nóbrega, rejeitou políticas inflacionárias heterodoxas, como controle de preços. Essa política ficou conhecida como “feijão-com-arroz”.<sup>237</sup> Consistiu, basicamente, na redução do déficit público e na restrição monetária, políticas de restrição da demanda agregada para conter preços. Em dezembro de 1987 o governo decretou a moratória da dívida externa.

Em outubro de 1988 foi promulgada a nova Carta Constitucional (CF-1988). Ela aumentou o grau de vinculação das receitas públicas e enrijeceu os gastos da União. No mês seguinte a promulgação constitucional, trabalhadores e empresários assinaram o “pacto social”, que compreendia em reajustes das tarifas e dos preços públicos e privados, revisão sistemática dos reajustes salariais e pedido de proposta do governo de saneamento das finanças públicas.

Em janeiro de 1989 começou o Plano Verão - objetivava desacelerar a inflação via contração da demanda e acabar com a indexação dos preços de forma abrupta. O Plano

---

<sup>236</sup> Essas medidas abalaram ainda a credibilidade do programa em duas frentes: o congelamento e a URP. Em primeiro lugar, porque com os reajustes o governo sinalizava que o congelamento oficial de preços não precisava ser mais respeitado rigorosamente. Em segundo lugar, porque o novo “teto emergencial” de 10% para os reajustes era aproximadamente o dobro do teto oficial determinado pela URP, pré-fixada ao mês em 4,7%. (MODIANO, E. A Ópera dos Três Cruzados, p. 370. In: ABREU, M. A Ordem do Progresso, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 1995)

<sup>237</sup> Foi aplicada entre janeiro de 1988 e dezembro de 1988.

não apresentou regras de indexação, tampouco tratou das questões relacionadas à neutralidade distributiva. Os preços foram congelados nos níveis vigentes em janeiro de 1989, por tempo indeterminado. Na véspera do anúncio foram autorizados aumentos para preços públicos administrados.

O ajuste fiscal proposto visava reduzir as despesas de custeio e reformas administrativas; redução do setor produtivo estatal, com amplo programa de privatizações e rigidez na programação e execução financeira do Tesouro. A política monetária seria, basicamente, aumento da taxa de juros de curto prazo, controle de crédito e aumento do compulsório - a cartilha ortodoxa.

Apesar da total prioridade na política inflacionária, a taxa de inflação quadruplicou no período compreendido entre 1985 e 1989, e seguiu crescendo até 1994. Os Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão, produziram uma contenção temporária dos preços, que voltaram a crescer com maior intensidade após os descongelamentos. Essa brusca elevação pode ser atribuída aos conflitos distributivos e desequilíbrios estruturais. O produto real da economia, na taxa histórica das últimas décadas, passou de uma média de 7% para a média de 3,8%.

Em de abril de 1990, o Governo de Fernando Collor de Mello lançou o Plano Nacional de Desestatização.<sup>238</sup> Essa política pretendia redesenhar o parque industrial brasileiro e consolidar a estabilidade da dívida pública.<sup>239</sup> A fragilidade financeira seria resolvida com a desindexação parcial da economia e a desoneração temporária do pagamento de

---

<sup>238</sup>Lei nº 8.031/1990, revogada. Atualmente, o PND é disciplinado pela Lei nº9.491/1997.

<sup>239</sup>O Plano Collor I foi lançado em Março de 1990, com Zélia Cardoso de Melo no ministério da Economia. O Cruzeiro foi reintroduzido e há novo congelamento de preços, novos impostos foram criados, realizou-se a reforma ministerial, o câmbio passou a ser flutuante, ocorreu o sequestro da liquidez. Todas as aplicações financeiras que ultrapassassem NCr\$50.000 foram bloqueados por 18 meses e o governo se comprometia a devolver os cruzados novos bloqueados em cruzeiros em 12 prestações iguais e sucessivas a partir de setembro de 1991, com correção monetária + juros de 6% a.a.



juros sobre a “moeda indexada”.<sup>240</sup> A inflação logrou ser reduzida de 80% para 10%, ao mês, no entanto, no final de 1990 volta para o patamar de 20% ao mês.

A ministra Zélia Cardoso de Mello deixou a pasta, seu lugar foi ocupado por Marcílio Marques Moreira. O governo lançou o Plano Collor II, em fevereiro de 1991, que trouxe medidas de racionalização de gastos, corte de despesas e aceleração da modernização do parque industrial, também, buscava eliminar a indexação dos preços. O Plano funcionou por poucos meses, desestruturado após os escândalos de corrupção no governo que culminaram com o processo de impedimento do presidente Fernando Collor. Diante da crise institucional assumiu o vice-presidente Itamar Franco, em outubro de 1992.

O Plano Real foi lançado no Governo de Itamar Franco, com Eliseu Resende como Ministro da Fazenda. O Plano consistia em três etapas bem definidas: a primeira era referente ao ajuste fiscal, que havia sido feito logo que iniciou a implementação do Plano, em 1994; a segunda etapa compreendia a indexação total do cruzeiro real a Unidade Real de Valor, que servia de unidade de medida, nessa etapa havia o prazo de 4 meses para que os preços relativos fossem ajustados, a fim de solucionar os conflitos distributivos; a terceira etapa consistia na transição total para a nova moeda, o Real. Essa última etapa concretizou-se em julho de 1994. Deve-se ressaltar a existência da âncora cambial, que seria a internalização do vetor de preços dos produtos importados como forma de contenção dos preços relativos no mercado brasileiro.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a pasta da Fazenda, porém, deixou o cargo para Rubens Ricupero, visto que concorreria à presidência da República. FHC foi eleito com a promessa de dar continuidade ao Plano Real que estava, no momento, na sua segunda etapa.

---

<sup>240</sup>Depósitos bancários que tinham como contrapartida títulos públicos e privados de *overnight*, tinha liquidez absoluta, rendia mais que a inflação, e tinha função de reserva de valor e unidade de conta, apenas não servia como meio de troca.

Lembramos que, antes do Plano Real, tentou-se emplacar cinco planos estabilização: Cruzado I (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Sem mencionar com detalhes aqueles que foram planos derivados como, por exemplo, o Cruzadinho, o Cruzado II e a política “feijão com arroz”.

#### 4.2. O CADE ENTRE PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO (1985-1989)

O Governo Sarney criou comissão de especialistas encarregada dos estudos para reestruturação do CADE.<sup>241</sup> O maior problema da economia era a inflação, logo o Governo armava-se para estabilizar os preços, desde os controles de preços até a defesa da concorrência, passando pelas políticas de restrição da demanda agregada. A ofensiva do governo contra a inflação era reiterada por Sarney, ao analisar o uso mais incisivo da Lei Delegada nº4/62– que previa até mesmo a intervenção em empresas produtoras e supermercados, a fim de assegurar a distribuição de produtos de consumo popular, assim como, ampliou-se a atuação do CADE e do CIP.<sup>242</sup>

O sistema de controle de preços e abastecimento foi utilizado à exaustão nesse período, sua hipertrofia, logo no final do governo Sarney, resultou na absorção de suas atribuições pela Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), do Ministério da Fazenda, em 1989. Em seguida, no Governo Collor, os controles de preços também foram alterados com a Lei 8.030/1990, que instituiu nova sistemática para reajustes de preços e salários, em geral, e dava outras providências, no sentido de extingui-los.

O governo da transição democrática, da Constituinte, também, era o governo do total combate a inflação.<sup>243</sup> Desde a comunidade acadêmica, aos Ministros, todos clamavam

---

<sup>241</sup>Uma comissão de juristas e economistas encarregada de estudar mudanças legislativas e definir uma nova rotina administrativa para o CADE se reuniu ontem, pela primeira vez no Ministério da Justiça. Na comissão Antonio Evaristo de Moraes Filho, professor da UFRJ; Clovis Cavalcanti Filho; Fabio Konder; João Geraldo Piquet Carneiro e Luiz Gonzaga Belluzo Filho. (JB, 14 de setembro de 1985, p. 17, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013)

<sup>242</sup> A SUNAB e o CIP perderam espaço no Governo Figueiredo, principalmente, pois os organismos não logravam conter o crescimento inflacionário.

<sup>243</sup>Ulysses pede a Tancredo prioridade absoluta a inflação: que seja menos Juscelino e mais Campos Sales (10 de março de 1985, Jornal do Brasil, CAPA, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013))

pelo fim da inflação: *“a prioridade básica do Governo Tancredo Neves deve ser eliminar a inflação, abandonando políticas gradualistas e excessos de prudência.”* – afirmava o Ministro da Fazenda Francisco Dornelles.<sup>244</sup>

Ao final do ano de 1985, Dornelles deixou o Ministério da Fazenda, sucedido por Dílson Funaro. O novo ministro defendeu o papel do CADE como órgão que dispunha de poder de polícia contra a formação de cartéis e práticas predatórias. Enquanto o CIP deveria atuar, basicamente, no controle de preços industriais refreando a constância dos aumentos. Em reunião com a equipe econômica, o presidente Sarney chamava à população para que participassem na vigilância dos preços e dos poderes públicos - os “fiscais do Sarney”.<sup>245</sup>

O governo usava todos os meios para o combate inflacionário, estudava a aplicação das leis contra especulação, principalmente, em relação aos preços dos alimentos e a cobrança extorsiva no crédito ao consumidor.<sup>246</sup> Segundo Dílson Funaro, *“o governo fez um levantamento da legislação disponível sobre o assunto e usará a Lei Delegada nº4 - que garante a intervenção na economia para assegurar a livre distribuição de produtos de consumo popular – e o Conselho Administrativo de Defesa Economia (CADE) – que dispõe de poder de polícia contra a formação de cartéis e políticas predatórias de preços - além do Conselho Interministerial de Preços (CIP) – para refrear os preços indústrias”*.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup>Uma equipe de jovens e experientes Ministros. Planejamento – João Sayad; Saneamento e Habitação – Flávio Peixoto; Descentralização – Aluizio Alves; Gabinete Civil – José Hugo Castelo; Fazenda – Francisco Dornelles; Justiça – Fernando Lyra; Mauro Salle – sem pasta ; Ronaldo Costa Couto – Desenvolvimento; Saúde Caslos Sant’anna; Exterior Olavo Setúbal; Cultura – José Aparecido de Oliveira; Comunicação – ACM; Educação Marco Maciel; Previdência – Waldir Pires.

<sup>245</sup>Ele citou como exemplo os governadores estaduais. A não inclusão de aumentos aprovados pelo CIP no cálculo da inflação de outubro da FGV. A SUNAB está levantando a produção da bacia leiteira de São Paulo, a fim de definir novos aumentos (Jornal do Brasil, 12 de novembro de 1985, CAPA, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013)

<sup>246</sup>O ministro da Fazenda Dílson Funaro, após uma reunião convocada pelo Presidente Sarney para traçar a estratégia do combate à inflação, que se anuncia alta para os últimos meses do ano.

<sup>247</sup>Dizem que a Lei Delegada nº4 era a arma de mais grosso calibre, no sentido de intervenção direta, de que dispunha o governo na sua ofensiva contra a inflação A Lei nº4 versava sobre assegurar a livre distribuição de produtos de consumo popular, e garantir o suprimento de matérias primas para a agropecuária, pesca, indústria no país. Segundo o texto legal o governo podia intervir na compra, armazenamento, distribuição e venda de produtos, também na fixação de preços e desapropriação de bens.

Baixada pelo presidente João Goulart, em 26 de setembro de 1962, concedia amplos poderes de intervenção do governo sobre o abastecimento popular. Talvez pelo excessivo rigor, a Lei nº4 só foi usada de fato uma vez -em 1965, pelo governo do Marechal Castelo Branco, contra pecuaristas mineiros que

O então ministro da Justiça, Fernando Lyra, garantiu, a pedido de Funaro, a retomada dos trabalhos pelo CADE. Foi nomeado, pelo presidente Sarney, para a presidência do Conselho o secretário-geral do Ministério da Justiça, José Paulo Cavalcanti Filho.<sup>248</sup>

Os estudos interministeriais indicavam a superposição de competências dos órgãos: SUNAB, COBAL, CIP e CADE. Em prejuízo à definição jurídica na ação de controle e prevenção e representava ineficiência na repetição de trabalho.<sup>249</sup> Surgiu, por iniciativa do governo do Estado de Minas Gerais, a polícia especial para defender o consumidor e o abuso do poder econômico.<sup>250</sup>

O fato era que a administração federal possuía 45 órgãos diferentes, com atividades sobrepostas, que cuidavam de questões relacionadas aos preços, ao abastecimento interno e à defesa do consumidor. A Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR) - órgão da SEPLAN -, deveria realizar até o final do ano de 1985, em conjunto com técnicos do Ministério da Fazenda, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Desburocratização, um trabalho sobre a eficiência do CADE, do CIP

---

por coincidência se sujeitaram novamente a ela, no boicote semana passada. (Jornal do Brasil, 12 de novembro de 1985, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013).

<sup>248</sup> Dizia-se que o CADE possuía poderes de polícia contra cartéis e a prática de dumping. (12 de novembro de 1985, p. 17 1º cad., disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 29/09/2013)

<sup>249</sup> - “Uma reformulação do sistema que gere a política de abastecimento no país é desejável”, admitiu ontem o superintendente da SUNAB, Eriksen Madsen. Segundo ele, há uma superposição de funções entre os sete organismos que fazem parte desse sistema: SUNAB, COBAL, CFP, Cibrazem (Ministério da Agricultura), Seap (Ministério da Fazenda) e Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (Ministério da desburocratização). Há ainda o CADE ligado ao Ministério da Justiça. (Jornal do Brasil, 12 de novembro de 1985, p. 20, 1º cad., disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 29/09/2013)

<sup>250</sup> Criada pela Superintendência de Defesa Econômica e Ordem Social de Minas Gerais, que vinculava a primeira delegacia especial Polícia defenderá consumidor – Minas Gerais será, talvez, o primeiro estado da Federação a dar a sua polícia poderes de atuação mais intensa na defesa do consumidor e no combate ao abuso do poder econômico, com a criação da Superintendência de Defesa Econômica e Ordem Social, à qual estarão subordinadas as 1 delegacias existentes. Essa reformulação foi revelada ontem pelo titular da Delegacia Especializada em Ordem Econômica Waldemir Lei, antecipando que sua repetição passaria a ser denominada Delegacia de Defesa do Consumidor.

O Delegado Waldemir Lei acha possível a aplicação de normas rígidas do CADE contra abusos do poder econômico, “desde que seja criada para a polícia uma legislação adequada e que imponha as regras do jogo. A delegacia que chefia tem sua atuação restrita à capital e limita-se praticamente à ação contra a sonegação de mercadorias e apreensão de gêneros alimentícios impróprios para o consumo. Por dia, a DEOE registra entre 40 e 50 ocorrências. (Jornal do Brasil, 15 de novembro de 1985, p. 24, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 29/09/2013)

e da SUNAB. Segundo o então secretário-geral do Ministério do Planejamento, Andrea Sandro Calabi, esses organismos deveriam passar por uma completa reformulação.<sup>251</sup>

Em janeiro de 1986, as vésperas do Plano Cruzado, fruto do trabalho realizado por comissão formada no ano anterior, o Conselho foi reestruturado.<sup>252</sup> O presidente do CADE fez ampla defesa da instituição e explicou o caráter da reforma nos seguintes moldes:

Nos últimos seis meses, a experiência do CADE revela claramente, com base na sua ação, que dentre as formas mais frequentes do abuso se situam as práticas destinadas a estabelecimento de monopólios ou cartéis, via eliminação de concorrência e a obtenção de lucros desmedidos, com prejuízo evidente ao público consumidor.

No jogo desigual que se estabelece, é indispensável a presença do Estado como parceiro do economicamente mais fraco ou na preservação dos interesses do público consumidor. Os pequenos e médios empresários sabem bem dessa matéria.

O CADE é o instrumento privilegiado com que conta o Governo para reconstruir a liberdade econômica sem a qual inexistiria sociedade pluralista, justo progresso social e democracia política. Diante das recentes características do modelo econômico o CADE tem como missão, além de velar para que os usos dos poderes públicos não interfiram com a liberdade econômica, sobretudo controlar e evitar os abusos do poder econômico, que perderam a consciência de função social que lhes deve corresponder.

A grande novidade é que, por sobre uma base legal já suficientemente forte, agregamos agora o fato novo que é a vontade política de agir. Encontramos um órgão desacreditado pelo público, pelo governo, por seus próprios funcionários.

Dando cumprimento a disposição legal, trouxemos sua sede para Brasília; devolvemos todos os funcionários requisitados a seus órgãos de origem; demitimos os que — e não foram poucos — contratados sem concurso em fim de 1984, não deram ao órgão a quota desejável de comparecimento ou esforço; discutimos com uma comissão de juristas e economistas do mais alto nível — Fábio Konder Comparato, Antônio Evaristo de Moraes Filho, João Geraldo Piquet Carneiro, Carlos Roberto de Siqueira, Clóvis Cavalcanti e Luiz Gonzaga Belluzo — uma nova lei de repressão ao abuso do poder econômico, uma nova regulamentação para a Lei nº 4.137, e uma nova estrutura

---

<sup>251</sup>Numa reunião realizada na noite da última terça-feira, com a presença do presidente, José Paulo Cavalcanti, ficou decidido que a Assessoria Técnica da Seplan passara a municiar o órgão de informação sobre custos de produção industrial e prioridades setoriais, em entendimento comum com o Conselho de Desenvolvimento Industrial e a Comissão de Política Aduaneira. Tal sistemática tornou-se necessária, segundo Calabi, porque o CADE, um organismo anacrônico, precisa ser modernizado para poder enfrentar suas responsabilidades. (Jornal do Brasil, 16 de novembro de 1985, p. 25, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

<sup>252</sup>Reabertura, o CADE é mais do que nunca a trincheira da empresa nacional contra as multinacionais. (JB, 15/1/1986, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

operacional para o órgão; temos exposto em todas as oportunidades o conjunto de ideias que indicam nossa disposição em atuar e que dão sentido a essa atuação; e, agora, levamos ao público a revista do CADE, «Direito Econômico».

O resultado desse esforço é expressivo. Passamos de, em média, duas provocações por ano, de 1981 a 1985, para um total de sessenta e cinco nos últimos seis meses; já tendo processado um universo de setenta e quatro empresas até 31 de dezembro de 1985.

Já definimos acordos operacionais com praticamente todos os setores do governo e da comunidade com os quais esse relacionamento pode ser mais produtivo. Podemos dizer, agora, que o consumidor sabe a quem recorrer quando se depara com abusos econômicos de grandes proporções; também — e sobretudo — as empresas têm hoje consciência de que há um órgão efetivo de proteção contra o abuso econômico de outras empresas.

É nossa intenção tornar definitiva a ação do CADE; toda a ação destina-se a dar-lhe contornos nítidos, fazendo com que se possa dar seqüência a esse enorme volume de esforço.

É também fundamental, indispensável, corresponder à expectativa do indeterminado cidadão comum. Não teremos desculpas para a omissão nessa tarefa, parcela da tarefa maior de construir uma nova justiça, para um país que renasce confiante no futuro, consciente das responsabilidades de todos e de cada um em moldar um modelo econômico mais sensato.

Confiamos em que sentiremos orgulho em ter participado da construção dessa Nação mais fraterna, desse novo Brasil.<sup>253</sup>

Dentre as mudanças, a sede do CADE foi transferida para Brasília. Ademais, noventa e quatro de seus membros foram afastados. Os objetivos do organismo, entretanto, permaneceram os mesmos. Em linhas gerais, buscava-se impedir o abuso do poder econômico, a começar pela reestruturação administrativa, de modo a auferir maior transparência aos atos do Conselho e maior divulgação dos resultados atingidos. Nesse sentido, voltou-se a publicar a Revista Direito Econômico. Apesar da reforma, o organismo ainda seguia deficiente em vários aspectos.<sup>254</sup>

Em 1986, o Conselho instaurou novo processo contra a Coca-Cola. O presidente, José Paulo Cavalcanti, disse ser esse “*um caso exemplar, que o Conselho vai investigar minuciosamente*”. A denúncia podia ser usada como precedente na análise da natureza

<sup>253</sup> “O cerco ao capitalismo selvagem”. Brasília, janeiro de 1986, Jose Paulo Cavalcanti Filho - Presidente do CADE e Secretário Geral do Ministério da Justiça. Revista de Direito Econômico, nova fase nº1, jan./Fe. 1986.

<sup>254</sup> Presidente José P. Cavalcanti F. : “-Nosso maior problema aqui é a remuneração, que fica bem aquém dos esforços e do desgaste implícito no exercício da função. (Jornal do Brasil, 7 de julho de 1987, p.15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

dos contratos firmados por multinacionais e subsidiárias no Brasil - contratos entendidos como draconianos.<sup>255</sup>

O Presidente Sarney, ao final de janeiro de 1986, assinou novo Decreto regulamentando a Lei 4.137/1962.<sup>256</sup> As modificações tratavam mais da organização administrativa do que da matéria de defesa da concorrência e combate ao abuso de poder econômico.<sup>257</sup> O Presidente Sarney enviou uma mensagem ao Congresso Nacional, no dia 1º de março, alertando para o papel social no combate a inflação.<sup>258</sup>

Em agosto de 1987, José Paulo Cavalcanti deixou a presidência do CADE e foi substituído pelo Professor de direito comercial da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Werter Faria.<sup>259</sup> Discutia-se, por meio de grupos interministeriais, a

---

<sup>255</sup>Outros casos nesse sentido estavam sendo discutidos, contra a Mercedes-Bens, Volkswagen, Olivetti, IBM, Burrough, Cinzano e Dupont. “O cadê tem que passar a ser órgão de defesa das empresas nacionais contra a pressão das multinacionais e das pequenas contra o poder das grandes”. Disse Cavalcanti, nos últimos quatro meses foram abertos 67 processos. (Jornal do Brasil, 23/1/1986, p. 17, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

<sup>256</sup>“O decreto, segundo o ministro da Justiça, da dinamismo suficiente para enfrentar o domínio dos mercado, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros. Sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal os agentes acusados estarão sujeito a multa, intervenção ou liquidação judicial. A intervenção terá de ser requerida ao juiz federal competente e se dará nas seguintes hipóteses: descumprimento das determinações do CADE ou violação do compromisso de cessação de conduta. (JB, 24/1/1986, p. 14, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

<sup>257</sup>A lei 4.137/62 aprovada no Congresso Nacional restringia a quatro, o número de conselheiros do CADE, nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado. O decreto de Figueiredo e Abi-Ackel mudou a estrutura do órgão que passou a ter oito conselheiros, nomeados pelo ministro da Justiça – e foi considerado inconstitucional nos termos da ação, que não foi contestada pela União. O CADE foi colocado sob júdice e os conselheiros não tomaram posse, no dia 27 de janeiro de 1986. (jornal do Brasil, 25/1/1986, p. 18, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

<sup>258</sup>Mensagem do presidente enviada ao Congresso no dia 1º de Março. Alerta que o Estado é apenas umas das forças que podem ser mobilizadas num ataque frontal à inflação e que, em razão disto, tornou-se essencial um amplo entendimento e a participação de todos os segmentos sociais para detê-la. A mensagem começa pelos princípios básicos que norteiam o governo Sarney, ou seja, a democracia, justiça social e soberania e pelas suas prioridades políticas: crescimento, combate à pobreza e reformas sociais. Aborda os avanços na área de salários e programas sociais. E analisa as mudanças institucionais que buscam mais justiça social, entre elas o fortalecimento do CADE. (Jornal do Brasil, 22 de fevereiro de 1986, p. 15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013).

<sup>259</sup>Há um órgão que poucos conhecem, vinculado ao Ministério da justiça que poderia ser imediatamente retirado da gaveta para exercer um papel importantíssimo nesta cruzada antiinflação. Este órgão é o CADE, criado em 1962, e gradativamente, desprestigiado. O CADE tem um poder legal de intervenção na ordem econômica muito grande, podendo executar uma política econômica antitruste e podendo punir os boicotadores do Plano Cruzado com multas cem vezes acima daquelas aplicadas pela SUNAB. Então eu pergunto: por que ficar discutindo a extinção desse ou daquele órgão? Por que cisma em aumentar ou diminuir o porte de assessorias, quando o problema central e urgente é mexer em pontos nevrálgicos da máquina administrativa. (ENTREVISTA Piquet Carneiro, Jornal do Brasil, 4 de agosto de 1986, p.12, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013).

possibilidade de aplicar a Lei Delegada nº2 e a nº4. No entanto, argumentava-se em favor do CADE, pois, o julgamento pelo Conselho do CADE, pela via administrativa, era mais democrática e eficiente que o uso das LD's nº2, nº4 e SUNAB, reunidas. Porque o processo no CADE permitia defesa do acusado, as multas possíveis de aplicação eram substancialmente maiores do que aquelas que SUNAB podia aplicar, também, permitia a intervenção pelo Judiciário em empresa acusada. O organismo devia ser acionado por um órgão da sociedade civil, pessoa jurídica, logo, tinha maior legitimidade política do que instrumentos que pertenciam aos ministérios.<sup>260</sup>

O fracasso do Plano Cruzado, logo em junho de 1986, foi um golpe à estrutura executiva do governo Sarney. Inclusive o CADE fora criticado, diziam que suas multas eram brandas e seu processo letárgico, embora a maioria das críticas recaísse sobre o CIP e a SUNAB, com seu hercúleo trabalho de controlar preços e abastecimento em uma economia com processo inflacionário inercial e acelerado a mais de 15% ao mês. O Ministro Dilson Funaro, declarou: *“o Governo só dispõe de 2 instrumentos - o CADE e a Lei Delegada nº4 - que só servem para punir o quitandeiro”*.<sup>261</sup>

Em 1987, estudava-se no Congresso e nos Ministérios, uma nova lei antitruste, que dotasse o CADE de maiores poderes, que fundisse a Lei 4.137/62 com a Lei delegada nº 4 - que dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao “consumo do povo”. Dessa forma, o governo poderia intervir diretamente, controlando os estoques e o fornecimento de mercadorias e serviços essenciais por meio das decisões do Conselho.

---

<sup>260</sup>Meriluce Moura e José Negrieros, em artigo de opinião, defendem o uso da Lei do CADE ao invés da Lei delegada nº2 e nº4. “Aqueles que defendem uma posição mais liberal dentro do governo recorreriam a lei nº 4.137 / 1962 – ao invés da Lei da Economia Popular que cataloga crime de desabastecimento, o coquetel de DL nº 2 / 1966 autorizando requisição de bens e serviços essenciais ao abastecimento da população e outras providências e a Lei Delegada nº4. Segundo os simpatizantes do CADE, ele é mais democrático e eficiente do que as outras três (nº2 , nº4 e SUNAB) reunidas: 1) Permite a defesa do acusado; 2) as multas são bem maiores do que a SUNAB pode aplicar; 3) permite a intervenção pelo Judiciário na empresa que tenha sido acusada; 4) como é acionada por um órgão da sociedade civil, tem muito mais legitimidade política do que instrumentos que pertencem apenas a ministérios econômicos. (JB, 21 de agosto de 1986, p. 36, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

<sup>261</sup> JB, 3 de abril de 1987, CAPA, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)



Nesse mesmo ano, o Conselho julgou processo contra Centralsul. A Kodak também foi punida, com multa de Cr\$ 3 milhões por ato monopolístico e recorreu à Justiça.<sup>262</sup> A presidência de Werter Torno Faria ficou marcada por sua busca em conferir maior credibilidade e dinamismo aos julgamentos. Somente no ano de 1987 julgou mais de 100 casos, marca expressiva para o Conselho da época.

A ciranda de Planos de estabilização, cirandavam também os Ministros, assim, Bresser-Pereira assumiu a pasta da Fazenda. O novo ministro acusava a Autolatina e a ameaçava com o uso da Lei Delegada nº 4, a fim de conter os ajustes de preços da montadora.<sup>263</sup> Na verdade, a empresa era acusada de desrespeitar os controles de preços dos planos de estabilização, descumprindo as determinações do Governo. Dessa vez o governo suspendeu os créditos da empresa junto ao Banco do Brasil e tentava contestar a decisão do CADE ao aprovar a formação da *holding*.<sup>264</sup> O Presidente do Conselho, Welter T. Faria, defendeu a posição do CADE, disse: “*aprovou-se as empresas como joint-venture, não como holding*”.<sup>265</sup> Nessa disputa entre Governo e montadora, a Autolatina (Volkswagen e Ford) levou a melhor, pois, ao final o CIP autorizou a empresa a reajustar os preços de seus produtos, no valor que desejava.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup>(Jornal do Brasil, 6 de junho de 1987, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

<sup>263</sup> A Autolatina foi uma *joint venture* formada entre a Ford e a Volkswagen nos mercados brasileiro e argentino, entre 1987 e 1996.

<sup>264</sup>O governo federal decidiu aplicar urgentemente a Lei Delegada nº4 e a Lei de Economia Popular contra a decisão da Autolatina, empresa que reúne a Volkswagen e a Ford, de desafiar o controle de preços exercido pelo CIP. Além disso, o ministro da Fazenda, anunciou que determinou ontem mesmo a suspensão de todos os créditos da multinacional junto ao banco do Brasil e do Banco Central. (JB, 7 de novembro de 1987, p. 14, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

<sup>265</sup>O jornalista responde, *joint venture* entre duas, ou três, empresas multinacionais só pode ser piada de mal gosto, visando simplesmente o monopólio no setor. (JB, p. 10, 2 de dezembro de 1987, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

<sup>266</sup>Enquanto que a GM e a FIAT o governo deu reajuste, abaixo dos pleiteados. (JB, 19 de março de 1988 p. 25, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

Em 1989, o ministro Maílson de Nóbrega anunciou o Plano Verão, em um ambiente de hiperinflação. Em abril do mesmo ano, fato notável na história do CADE, a primeira mulher foi nomeada Conselheira, Isabel Viana Vaz.<sup>267</sup>

Fernando Collor de Mello fora eleito Presidente e planejava seu novo ministério e as reformas. Havia muita especulação sobre o novo governo, tanto que os jornalistas apelidaram de “bolo de noiva” o pacote de reformas propostas ainda em 1989, antes da posse. A nova Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, queria transferir a SUNAP para a Secretaria de Defesa Econômica, dessa forma, a superintendência responderia diretamente à Presidência da República. A SUNAB estava desacreditada com os fracassos dos vários planos de estabilização, dado que a inflação seguia cada vez mais acelerada.<sup>268</sup>

#### 4.3. A ORIGEM DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA (1990-1994)

O governo Collor favoreceu a aprovação de nova legislação de defesa da concorrência e criação de mecanismos legais para sua implementação. Como muitas medidas desse governo, a legislação antitruste aprovada nesse período foi influenciada por sua visão de Reforma de Estado, que misturava aspectos liberais com elementos intervencionistas.

---

<sup>267</sup>Depois de 27 anos de existência o organismo dá um passo na igualdade de gênero. Notícia do dia (JB, 25/5/1989, p. 2, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1967), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1985) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1991). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Econômico e Empresarial, atuando principalmente nos seguintes temas: concorrência, Mercosul, direito econômico, economia e justiça. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8528629659154963>, acesso: 5/11/2013

<sup>268</sup>“A SUNAB hoje é vinculada ao Ministério da Fazenda, mas por falta de infra-estrutura e pessoal exerce uma fiscalização limitada e não tem credibilidade. Collor acha que pode mudar esse quadro e por isso decidiu reunir na SDE órgãos voltados para a defesa do Consumidor, como o CADE e o Inmetro. A assessoria econômica está trabalhando agora nos detalhes jurídicos de transferência da SUNAB para a SDE. Os assessores lembram que a medida pretende também cumprir com a Constituição no seu artigo 170, inciso 5, dos princípios gerais da atividade econômica, determina que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social observando o princípio da defesa do consumidor”. (23 de dezembro de 1989, O Liberal, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

Embora o tema defesa da concorrência estivesse no programa do Governo Collor e durante seu mandato tenha sido aprovada a Lei 8.158/1991, que criou a Secretaria de Direito Econômico e alterou alguns pontos da Lei 4.137/1962, a operacionalização das atividades do CADE encontrou grande dificuldade para se desenvolver. Em fevereiro de 1992, assumiu a Presidência do órgão Ruy Coutinho, que teve um importante papel para a formação de um grupo de trabalho para elaboração de uma nova Lei de Defesa da Concorrência.<sup>269</sup>

O Presidente Fernando Collor de Mello (governou entre 1990-1992) entendia a política de defesa da concorrência como prioridade. Diagnosticava a indústria brasileira como oligopolizada, portanto, o combate aos cartéis era o desafio. Dizia, ainda, que a tarefa de modernizar a economia brasileira não seria fácil, pois, poucos setores econômicos escapariam se o Brasil decidisse adotar “de fato” a Lei Antitruste. Segundo ele, o gigantismo das empresas havia dominado o Estado, vários poderosos grupos industriais financeiros ou de serviços brasileiros tinham de sofrer profundas modificações.<sup>270</sup>

Foi no governo Itamar Franco, tendo Rubens Ricúpero como Ministro da Fazenda, que começaram a aparecer propostas de criação de um Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A Lei nº 8.884 de 11 de junho de 1994 foi promulgada quando o Plano Real estava sendo executado e fazia parte do conjunto de mudanças institucionais que marcaria a transição para uma nova ordem econômica. Sua motivação imediata era a criação de bases institucionais para garantir preços moderados, promovendo um ambiente competitivo e compatível com uma conjuntura econômica de baixa inflação. A

---

<sup>269</sup> Seguindo análise de Luiz C. D. Prado (2013, TD-IE, p.30)

<sup>270</sup> Explicava:-“ No setor de celulose, por exemplo, cinco grupos detêm 99,14% do patrimônio total da atividade. É o caso também do setor de amianto e gesso, no qual o mesmo número de empresas concentra 87,74% dos bens patrimoniais totais, com o agravante de que um mesmo grupo Saint Gobain de capital francês, controla a Brasilit, a Eternit e a Ibasa. Juntas estas três empresas acumulam perto de 65% de todo o patrimônio do setor.”

Defesa da Concorrência seria, assim, um modelo alternativo (liberal) que deveria substituir os velhos mecanismos (intervencionistas) de administração de preços.<sup>271</sup>

O CADE fora criado para punir abusos de poder econômico no período da história do Brasil em que o governo incentivou a concentração e determinou os preços de vários setores pelo controle direto. No Ministério da Justiça o CADE era visto como um organismo que “*fez muito*”. Por exemplo, nos anos 70, existia no Ministério da Fazenda a Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (Cofie), destinada a incentivar a formação de conglomerados, o CADE não tinha qualquer apoio político e perdia, ano a ano, dotações orçamentárias. Os Cr\$21.7 milhões destinados no orçamento de 1990 e a nova promessa de informatização da atividade exercida pelo Conselho representaram a vontade política em por fim ao papel basicamente burocrático do organismo.

O CADE em 1990, apesar das propostas de crescimento, estava reduzido, possuía apenas 66 funcionários – 44 de nível médio e 22 de nível superior. Tardava pelo menos um ano para transformar uma denúncia em processo administrativo, para posterior apreciação. Quando o governo Collor resolveu priorizar o organismo, o Conselho passou a ser visto como forte instrumento para atingir os objetivos do grande consenso liberal que se instaurava naquele momento.<sup>272</sup>

O encolhimento do CADE deve ser analisado com vistas ao papel do CIP na contenção inflacionária e na formação dos cartéis. O CIP, aliás, era acusado de servir de guarda-chuva para as decisões dos monopólios – estudos indicavam que, enquanto o índice

---

<sup>271</sup> “A comissão criada para estudar e sugerir um projeto do que viria a ser a Lei 8884/94, o marco jurídico da transformação do CADE em uma agência antitruste moderna, era formada exclusivamente por juristas e funcionários do governo de formação jurídica. Esta comissão foi criada pela Portaria 28, do Ministério da Justiça, e era formada por Neide Malard, Alexandre Dypeyrat, José Geraldo Brito Filomeno, Maria Aparecida Santos Pereira, o professor Tercio Sampaio Ferraz e Carlos Francisco Magalhães. O prazo estipulado pela comissão para a preparação do anteprojeto de alteração da legislação era de apenas vinte dias, tendo sido entregue o texto do anteprojeto, um pouco depois do prazo estipulado”. Ver depoimento de Rui Coutinho do Nascimento, (apud, Dutra, 2009, p.30 - Luiz C. D. Prado, op. Cit.).

<sup>272</sup> Adotar medidas para eliminar incentivos e subsídios da economia, reduzir o protecionismo e a grau de intervenção estatal. Segundo o ministro Bernardo Cabral, “a economia americana progrediu graças a uma excelente lei antitruste”. Cabral acha que, com a nova lei, o Brasil tem tudo para chegar lá, <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015\\_11&PagFis=13541](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&PagFis=13541)>, acesso 10/10/2013.

inflacionário de 1989 atingiu 1.765% a., o preço do vidro subiu 3.268% a., a areia 2.949% a. e o cimento 2.503% anual. Segundo o Instituto da Associação Comercial de Ribeirão Preto, todos esses fornecedores formavam oligopólios, conseguindo, nos últimos quatro anos, reajustar seus preços em 279.118%, enquanto a inflação acumulada do período registrou 145.775%.<sup>273</sup>

Os trustes eram acusados de “cartorização” da economia: “*nem monopólio nem oligopólio, alguns setores da economia brasileira contam com um verdadeiro cartório, regulamentado em lei, que impede a entrada de outras empresas.*”, dizia o empresário Kurt. Outras vezes no governo e na imprensa apontavam para a necessidade de internalizar o vetor de preços externo, de produtos importados, como solução tanto para a inflação, quanto para a política de concorrência. A abertura comercial para os produtos importados era apresentada como solução.<sup>274</sup>

Os organismos de controle direto do abastecimento e dos preços estavam desacreditados. Diziam: “*O xerife de preços, CIP, está com sua estrela meio enferrujada para enfrentar o novo duelo contra a inflação nos próximos cinco anos. O CIP esvaziado de memória, informatizado pela metade e escasso de bons técnicos, não poderá escapar de uma profunda e imediata reformulação, se um rígido controle de preços fizer parte do pacote de intenções do governo Collor de Mello.*”

As reformas estudavam abolir a COBAL, o Cibrazen e o CACEX. A extinção desses deveria ser uma das primeiras medidas do presidente eleito Fernando Collor de Mello. A equipe de assessores preparava a reforma administrativa encomendada pelo Presidente, que também incluiu a SUNAB, o CIP e o Conselho de Financiamento da

---

<sup>273</sup>“A ação dos cartéis vem influenciando mais a taxa inflacionária do que o déficit público”, compara o diretor do Instituto da Associação Comercial de Ribeirão Preto, Vicente Golfetto.

<sup>274</sup> As vozes nacionalistas também se faziam ouvir: “Os principais antídotos para um efetivo controle sobre os cartéis que operam no Brasil são um decisivo apoio às pequenas e médias indústrias como fizeram o Japão e a Alemanha, e até a Inglaterra e também a utilização da legislação existente para impedir o abuso do poder econômico dos grandes grupos nacionais ou estrangeiros. “A revitalização do CADE e o cumprimento das punições previstas na Lei seriam fundamentais para isso.” Segue, que o principal objetivo dos cartéis que atuam nos países do Terceiro Mundo é a desnacionalização de amplos setores industriais destas nações a fim de garantir manutenção do nível de emprego em suas matrizes. (Entrevista Kurt Mirow, autor do livro (...) 21/1/1990, p. 28 JB, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

Produção (CFP) entre os setores que seriam totalmente reformulados. A política de abastecimento e preços deveria ficar sobre a alçada do Ministério da Economia.

Em 1990, o discurso oficial era de que a SUNAB deveria perder seu status e se fundir ao CADE, para formar a Secretaria de Defesa Econômica (SDE), subordinada diretamente a Presidência da República.<sup>275</sup> No entanto, o governo vacilava sobre como organizar as novas instituições e em como aproveitar as já existentes. A equipe do futuro governo preparava a todo vapor o “Bolo de Noiva”– pacote de reformas administrativas–, mas ainda não chegara a uma conclusão sobre o futuro do CADE. Parte dos economistas acreditava que o órgão deveria permanecer como estava, ou seja, subordinado ao Ministério da Justiça. Já outros defendiam a ideia de transferi-lo para a esfera do futuro Ministério da Economia. Havia, ainda, quem defendesse a criação de uma secretaria da Defesa Econômica, abrigando o CADE.<sup>276</sup>

A primeira medida provisória que tratou do tema da concorrência e as novas determinações do CADE foi vetada (MP 150/1990). O Governo lançou a medida para vigorar de imediato, ao mesmo tempo elaborava a nova Lei Antitruste, que deveria ser votada no Congresso como Lei Ordinária, ainda em 1990. O secretário nacional de direito econômico, José Del Chiaro, na fusão inicial da SNDE e do CADE, passou a ser, também, o presidente do Conselho.<sup>277</sup>

Quarenta anos depois que Getúlio Vargas sancionou a primeira lei antitruste em 1945, recebeu inúmeras críticas ao caráter intervencionista com que atemoriza a atividade econômica exatamente num momento em que a nação queria a volta às liberdades democráticas suspensas pelo Estado Novo. Quarenta e cinco anos

<sup>275</sup>JB, 2 de fevereiro de 1990, p. 2, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/10/2013.

<sup>276</sup>CADE. (10/2/1990 JB, p.3, disp.<<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/10/2013.

<sup>277</sup>Nova lei antitruste permitirá punições mais rápidas. “O presidente Fernando Collor envia na próxima semana ao Congresso Nacional, com pedido de urgência o primeiro projeto do governo para reprimir trustes, cartéis e dumping praticados por empresas nacionais ou estrangeiras. Com 12 artigos, o projeto emenda a Lei 4.137. O CADE deverá ganhar mais agilidade para ingressar na Justiça e ajuizar ações cíveis. Segundo o secretário Nacional de Direito Econômico, José Del Chiaro, que também é o presidente do CADE, um dos grande méritos do projeto é o instrumental de que ele passará a dispor para apressar a extinção de abusos, obtendo liminares. O autor, junto com o professor Tercio Sampaio Ferraz, do projeto a ser enviado ao Congresso, José Del Chiaro explica que a mentalidade predominante na elaboração do texto não foi de punir, mas a de “implementar em alto nível as relações de mercado no Brasil. (JB 13/07/1990, p. 5 JB. <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015\\_11&PagFis=12815](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&PagFis=12815)>, acesso 03/09/2013.

depois, o presidente Fernando Collor invoca precisamente o direito de todo brasileiro ao livre exercício de qualquer atividade econômica para pedir ao Congresso a aprovação de uma nova lei antitruste.

Segundo o jurista Tercio Sampaio, que ao lado de José Del Chiaro, deu forma legal ao texto a ser enviado ao Congresso, toda a essência do documento se conceitua no seguinte: “Um conjunto de regras limpas para o jogo econômico ser disputado limpamente”.

O projeto pretende acrescentar 12 artigos a Lei 4.137, que vigora desde 1862 e resultou em menos de 500 processos.<sup>278</sup>

Segundo o jurista Tércio Sampaio, a morosidade do CADE não era de pura responsabilidade da lei em vigor, mas da política adotada pelos governos militares antes de 1985. *“No Brasil, nos últimos 20 anos, o governo incentivou o truste e fez proliferar os monopólios naturais. Estimulou empresas pequenas a se venderem para empresas grandes e ajudou bancos grandes a incorporarem bancos pequenos”* – disse o jurista celebrando o fim do CIP, com a incorporação do organismo pela Seap. Ele apontou o CIP como maior fortalecedor de cartéis já criado por um Estado: *“Até involuntariamente, quando chamava as empresas para fixar preços mínimos, o CIP estava organizando cartéis”*.

Sobre as reformas e a nova Lei Antitruste, acrescentava o ex-presidente do CADE, José Paulo Cavalcante: *“A lei em vigor é de 1962, mas não é de todo ruim. Portanto, o problema nunca foi falta de lei, mas de vontade política”*.

No final de 1990, o presidente Collor assinou decreto permitindo ação sumária contra trustes. Editou a Medida Provisória nº 204, que reformava a Lei do CADE.<sup>279</sup> Houve superposição das atividades de competência da Secretaria de Nacional de Direito Econômico (SNDE) e as atribuições do CADE. A SNDE era conduzida pelo também

---

<sup>278</sup>JB 22/7/1990 1º cad. p.4, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/10/2013.

<sup>279</sup>A partir de hoje, com a publicação no Diário Oficial da Medida Provisória 204, que cria a nova legislação antitruste, o governo passa a ter instrumentos concretos para punir com rapidez empresas que violentem a livre concorrência no mercado. A MP 204 permitira ao governo agir antes mesmo de uma sentença judicial definitiva, a partir de denúncias fundamentadas sobre irregularidades. As empresas flagradas nas práticas de cartel (acordo comercial para distribuição de mercados), trustes (associação de empresas para suprimir concorrência) ou dumping (venda de produtos abaixo do custo para eliminar concorrentes) estão a partir de hoje, sujeitas a punições que vão da impossibilidade de participarem de concorrências para o setor público até a desapropriação, passando pela proibição de parcelamento de tributos federais. Collor baixa medida de ação sumária contra trustes. (JB, 3/8/1990, p. 3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/08/2013)

presidente do CADE, José Del Chiaro<sup>280</sup>, e deveria agir pelo Departamento Nacional de Proteção e Defesa Econômica (DPPDE) para apurar denúncias. Em realidade, essa configuração acabou por desarticular o CADE.<sup>281</sup>

O novo Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, anunciou o convite ao jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho para assumir o CADE. A SNDE estava desocupada e era comandada internamente pelo diretor do DNPDE, Salomão Rotenberg, desde que o advogado José Del Chiaro, em virtude de disputa política com os técnicos do Ministério de Economia, foi exonerado do cargo.

Insatisfeito com a legislação atual, que não permite uma ação mais incisiva do governo no combate aos cartéis, monopólios e oligopólios, o Ministro, Jarbas Passarinho, vai propor à ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello, a criação de um grupo de trabalho interministerial para que seja estudada e revista toda a legislação em vigor, desde a Lei da Economia Popular, que data de 1951, até a medida provisória 246.<sup>282</sup>

Os debates sobre a nova Lei Antitruste perpassou todo o início do Governo Collor. Ainda em 1990, o governo estudava retirar do DNPDE o papel de executor da política de combate ao abuso de poder econômico, transferi-lo para a Secretaria Nacional de Direito Econômico e retomar os poderes judicantes do CADE.

A medida foi reeditada depois de 30 dias de intensas negociações, adiamento e uma guerra surda entre técnicos dos ministérios da Economia e da Justiça, que abriga o SNDE e o subordinado DNPDE. O texto da nova medida provisória 276, não fortaleceu a ação do CADE. O CADE apenas retomou o seu poder judicante, elaboraria as sentenças nos casos a ele encaminhados, função que havia perdido da reforma administrativa do governo, MP 204, 246. O Conselho estará submetido a um prazo máximo de 180 dias para encerrar seus processos. A vitória foi da ministra Zélia Cardoso de Mello que há muito bombardeia nos bastidores o trabalho comandado na Justiça e passará a ter uma maior participação no processo. A SNDE deverá

---

<sup>280</sup>NOVO XERIFE vai Combater cartéis. O advogado Paulista José Del Chiaro, 34 anos, na condição de secretário nacional de Direito Econômico. Com pós-graduação em Direito Econômico na USP. Ainda no Bolo de Noiva, sede provisória da equipe do governo, Del Chiaro começou a ser conhecido pelo grupo por intermédio de Tércio Ferraz, secretário –executivo do Ministério da Justiça.

<sup>281</sup>Durante esse período de discussão de reformas e da Nova Lei Antitruste o Conselho do CADE ficou inativo, com apenas dois conselheiros, o presidente Del Chitato e um procurador.

<sup>282</sup>JB, 17/11/1990, p.13, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/08/2013.



comunicar a Secretaria Nacional de Economia as sindicâncias que instaure para apurar denúncias de abuso de poder econômico.<sup>283</sup>

Por fim, a MP nº 204/1990 foi várias vezes reeditada, até chegar à Medida Provisória nº 246/1990. Essa última era uma terceira versão da MP que instituiu a Lei antitruste que, por sua vez, tardava já quase um mês nas reformulações, tornando-se, posteriormente, a MP nº 276/1990, assinada pelo Presidente Collor.<sup>284</sup>

O grande foco das atenções na esfera econômica era a inflação. O Governo debatia o uso de produtos importados para combater a elevação dos preços dos produtores nacionais. A disputa do Governo contra a da Autolatina, durou todo o mandato de Zélia.<sup>285</sup> A polêmica da atuação da Autolatina era, de um lado, a ministra da Fazenda, que pedia a anulação da *holding* e a punição, pelos aumentos de preços, determinada pela SNDE. De outro lado, estava o diretor da SNDE, que dizia não ter atribuições para anular a decisão de criação da *holding*, tampouco, punir a elevação de preços, que era responsabilidade do CIP ou da SUNAB.

Em 1991, a Autolatina foi vitoriosa no processo, que apurava o alegado abuso econômico, considerado improcedente e, portanto, arquivado. O Consultor-geral do Ministério da Justiça, Inocêncio Martires Coelho, concluiu parecer pela improcedência e arquivamento do processo que investigou o rumoroso caso de confronto entre a ex-ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello e a Autolatina, por ela acusada de abuso de poder econômico.

O parecer que veio com a aprovação do Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, surpreendeu os funcionários da SNDE que tinham

---

<sup>283</sup>JB 7/12/1990, p.10disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 13/08/2013)

<sup>284</sup>Passa a controlar os atos que “visem qualquer forma de concentração econômica, seja através de empresas constituição ou incorporação de empresas, ou qualquer forma de agrupamento societário ou concentração econômica, cuja consequência implique a participação de empresa ou grupo de empresas resultante em 20%de um mercado relevante de bens ou serviços”. (JB 15/10/1990 p. 14)

<sup>285</sup>O caso da Autolatina ainda incomoda, Zélia denuncia - “vou formalizar a denuncia junto ao ministro Passarinho, contra os sucessivos aumentos”. Na tarde de ontem, Zélia chegou a confidenciar a um auxiliar que o funcionamento do CADE estaria abaixo de suas expectativas. Deveria ter uma atuação mais rígida: “Caso o CADE não mude sua linha de ação, a ministra vai pedir ao presidente Collor para que o órgão fique subordinado ao Ministério da Economia”. Na avaliação de cúpula da equipe econômica, o problema com a Autolatina assumiu proporções mais preocupantes em virtude da importância da empresa em seu setor. (JB, 20/12/1990, p.4, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

Zélia pede reexame da fusão Ford Volkswagen. (JB, 21/12/90, p.4, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

responsabilidade sobre o processo. A SNDE avaliou o documento como pouco profundo, além de ignorar completamente o fato da Ford e a Volkswagen terem atropelado a legislação e consumado a fusão das duas empresas.<sup>286</sup>

No dia 1 de fevereiro de 1991, o governo aprovou a Lei 8.158/91, a nova Lei Antitruste.<sup>287</sup> Na combinação dos decretos do Governo e a nova Lei, o CADE ganhava força, sobrepondo-se a SNDE. As reivindicações do Ministério da Economia foram atendidas com a composição da Secretaria Nacional de Economia e da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, na formação do novo Conselho do CADE.

O CADE, que estava desativado desde 1990, quando começaram as discussões sobre as reformas, retomou apenas em 1992 as atividades de julgamento. Reestruturado, então, legalmente amparado pela Lei 4.137/62 e pela Lei 8.158/91. O novo presidente nomeado era Ruy Coutinho Nascimento.<sup>288</sup> O Conselho passou a ser composto por seis conselheiros, mais o presidente – formato que mantém até os dias de hoje.

---

<sup>286</sup>JB 8/6/1991, p. 3disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

<sup>287</sup> O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, da Constituição, DECRETA:

Art. 1º É instituída a Comissão Coordenadora das Atividades de Defesa Econômica, com a atribuição de coordenar, supervisionar e propor aperfeiçoamento às ações integradas dos órgãos da Administração Pública, relativas à operação dos mecanismos de defesa econômica.

Art. 2º A Comissão, coordenada pelo Presidente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, é composta de representante:

I - da Secretaria Nacional de Direito Econômico;

II - da Secretaria Nacional de Economia;

III - da Secretaria Especial de Política Econômica;

IV - da Secretaria Executiva do Ministério da Justiça;

V - da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

VI - da Superintendência Nacional do Abastecimento.

Parágrafo único. A Secretaria Executiva da comissão será exercida pelo representante da Secretaria Nacional de Direito Econômico, que substituirá o Coordenador nas suas faltas e impedimentos.

Art. 3º A convite do Coordenador ou do Secretário-Executivo poderão participar das reuniões da Comissão representantes de órgãos e entidades governamentais, de outras instituições, pessoas de notório saber sobre temas correlacionados à defesa econômica ou representantes da sociedade.

Art. 4º A participação na Comissão será considerada como de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 1º de fevereiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

FERNANDO COLLOR; Jarbas Passarinho; Zélia M. Cardoso de Mello

<sup>288</sup>Na presidência de Ruy Coutinho foi criado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

No dia 2 de outubro de 1992, o presidente Fernando Collor de Mello sofreu o impedimento da Câmara Federal.<sup>289</sup>

Collor foi eleito através de uma campanha em que misturou um discurso modernizante com apelos a valores e crenças tradicionais. A reforma do Estado e a moralização da sociedade, associada à caça aos marajás, deram um caráter de pregação messiânica ao movimento collorista. O candidato apareceu como uma figura predestinada a salvar o Brasil, invocando Deus e usando frei Damiao entre outros, na sua investida em direção as camadas populares. Por outro lado, atizou o medo da burguesia e das camadas médias denunciando futuras medidas socializantes de candidatos mais à esquerda, principalmente, Lula. Por fim, atacou o seu adversário no segundo turno, no terreno da ética e da moralidade manipulando uma antiga namorada de Lula. Em tudo isso, Collor contou com uma máquina de apoio e propaganda como nunca tinha sido visto, custeada por grandes grupos econômicos. O apoio da Rede Globo foi, como é notório, especialmente importante.<sup>290</sup>

O balanço do Governo Collor fora comprometido pelo problema do confisco da poupança e pela política salarial que atingiu valores abaixo de US\$ 90, padrão da Era Vargas. As denúncias de corrupção terminaram no impedimento legislativo.

O novo presidente do CADE, Ruy Coutinho aplicou uma forte dinâmica nos trabalhos do Conselho. Multou o Knoll em Cr\$ 160 milhões. Multou, também, os laboratórios Pfizer e Glaxo em Cr\$ 210 milhões cada, todos por retenção de estoques para arbitrar preços – eram empresas de fármacos que seguravam medicamentos de uso contínuo e obrigatório. O Governo travou uma batalha contra a indústria de fármacos. O CADE, logo na presidência de Itamar Franco, condenou o laboratório Prodome a pagar multa por contenção de estoques. Os preços dos remédios de uso contínuo caíram, o que foi tido como vitória do governo.

---

<sup>289</sup>Com 105 votos a mais que os 336 necessários, a Câmara aprovou ontem o pedido de impeachment do presidente Collor, que chegou à presidência com 35 milhões de votos e sai com apenas 38, dados por parlamentares que declararam, ao microfone e ao vivo, que queriam mantê-lo no cargo mesmo após as conclusões da CPI sobre Paulo César Farias, o PC. O voto que completou dois terços foi intensamente comemorado no plenário, assim como os deputados Roberto Campos, que deixou o hospital para dizer sim; Benito Gama, predicente da CPI do PC; Ulysses Guimarães; eo mais surpreendente Onaireves Moura.

<sup>290</sup> Gilberto Velho, JB, 30/9/1992, opinião, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

Laboratórios terão de pagar multa. O CADE condenou os laboratórios Knoll (Cr\$ 160 milhões), Ache (Cr\$ 260 milhões), MerrelLepetit (Cr\$ 300 milhões), Glaxo (Cr\$ 210 milhões) e Prodome (Cr\$ 800 milhões) a preços de julho. As multas são corrigidas diariamente. Os laboratórios, de acordo com o Ministério da Justiça, podem ainda recorrer à justiça comum, para evitar o pagamento das multas.

As denúncias contra os laboratórios condenados partiram do presidente Itamar Franco, no início de 1991, quando diversos laboratórios começaram a reter estoques de remédios de uso contínuo e obrigatório, colocando em risco a saúde de milhões de pessoas. O ministério da Justiça calcula que 50 milhões de brasileiros tomam esse tipo de medicamento. (5/1/1993, p5)

Na guerra do governo contra as multinacionais dos fármacos discutiu-se a possibilidade de agir no combate ao aumento abusivo dos lucros. No entanto, os técnicos entenderam que identificar aumentos abusivos de lucros era tarefa de difícil realização, dados os problemas contábeis, a necessidade de saber os custos das empresas e a possível ação oportunista dessas para mascará-los, por motivos fiscais ou administrativos.

Esses oligopólios pensam que o governo é fraco. O governo fala que não quer controle de preços ou cheque e essa gente começa a abusar. Ai o povo se sente desprotegido. “As leis para combater o abuso de poder econômico possuem mecanismos lentos e o contribuinte fica desguarnecido. Talvez haja uma maior centralização. Grandes trustes internacionais são vespeiros. O povo fala sobre inflação alta, fome, miséria, mas com esperança. Percebem a diferença na questão da educação dos aposentados. Pergunta-se se não tem como o governo coibir o abuso de poder econômico”.<sup>291</sup>

Itamar Franco assumiu o governo e a nova equipe econômica elaborava o Plano Real. A população via com descrédito qualquer nova tentativa de estabilização, depois dos fracassos do Plano Cruzado, Cruzado II, Verão, Collor I e Collor II. No entanto, o governo conseguiu superar esse descrédito e aplicou com sucesso o Plano Real. O Governo discutiu, também, a extinção da Lei Delegada nº 2 e da nº4, da SUNAB e da SNDE. Julgava que os organismos não tinham espaço dentro do novo contexto administrativo de controles de mercado.

A efetiva implementação da política de combate aos cartéis foi comprometida por uma série de fatores, entre eles: a precariedade dos recursos humanos e operacionais dos

---

<sup>291</sup> Entrevista Itamar Franco, “Ressaca pós-carnaval de Olinda”. A ordem econômica continua injusta. JB, 25/2/93, p.3, <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

órgãos encarregados de processar e julgar as denúncias; a insignificância conferida ao tema e às entidades encarregadas da aplicação da lei – como a então Secretaria Nacional do Direito Econômico (SNDE), mudara para Secretaria de Direito Econômico (SDE) e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) – pelos titulares dos órgãos da área econômica também dificultaram o desenvolvimento de uma política que disciplinasse as práticas de mercado. A lei existente era avançada, conquanto o recurso a Justiça gerasse pouca eficácia.<sup>292</sup>

Apesar dos argumentos em prol da legislação existente, novamente, criou-se comissão para elaborar e discutir a nova Lei Antitruste, que centralizasse as legislações que passaram a estar esparsas.<sup>293</sup> O Governo também queria acelerar a dinâmica dos processos no CADE. A legislação sobre concorrência e defesa econômica seria revista de forma a fortalecer o CADE e permitir uma tramitação mais rápida dos processos encaminhados à SDE. Entre as mudanças previstas estava o fim do recurso administrativo ao Ministro da Justiça em caso de multa aprovada. Anteriormente havia possibilidade de Recurso Hierárquico ao Ministro da Justiça, de decisões proferidas pelo CADE. Nesse momento os trabalhos eram coordenados pelo presidente Ruy Coutinho.<sup>294</sup>

O grande problema da nova legislação, relatavam os técnicos que participaram da primeira fase dos estudos, era a ausência de estrutura administrativa e a escassez de pessoal para operacionalizá-la. O antigo DAP (Departamento de Abastecimento e Preços) fora extinto com a liberalização de preços do Ministro Marcílio Marques Moreira. Os poucos técnicos estavam marginalizados na Secretaria Especial de Política

---

<sup>292</sup>Segundo Lúcia Helena Salgado, que trabalhou na regulamentação da Lei 8.158/1991, Cf. Salgado (1991; 1992).

<sup>293</sup> Desta vez surgiria a Lei 8.884/94, que estabeleceu as diretrizes do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e tornou o CADE autarquia federal.

<sup>294</sup>Novo projeto de Lei reduz a tramitação máxima em 38 dias. Tudo (16/2/1993, p.1 Negócios e finanças). “ A ideia de criar uma agência independente ou uma autarquia vinculada ao Ministério da Justiça ou ao da Fazenda para coordenar as ações antitruste ficou adiada. Isto porque, segundo integrantes da comissão encarregada de revisar a legislação, o prazo de 20 dias para reformular as normas jurídicas não permitiu aprofundamento do debate sobre o tema.

Econômica. A SUNAB estava praticamente desativada, ademais não havia pessoal suficiente e especializado no CADE e na SDE.<sup>295</sup>

Itamar Franco destinou esforços para a elaboração de uma nova lei antitruste. Ele acreditava que o organismo antitruste tinha importância até mesmo na contenção dos preços, em toda a dinâmica econômica.<sup>296</sup> Assinou vinte e cinco atos para tornar viável seu programa de estabilização econômica e administrar setores básicos de seu governo, também, para transformar o CADE em autarquia.<sup>297</sup> Quando FHC assumiu o Ministério

---

<sup>295</sup> Mesmo com as carências o CADE aplica multa recorde de Cr\$ 4 bilhões à Xerox, empresa foi acusada de venda casada. Sharp também foi condenada por venda casada, multa de Cr\$ 8 bilhões. Em abril de 1992, o plebiscito sobre a forma de governo resulta na vitória do presidencialismo.. JB, 6/3/93, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

<sup>296</sup> Permitirá ao governo que acompanhe a evolução dos preços no setor e puna as empresas que aumetem suas margens de lucro sem comprovar efetivamente a elevação de seus custos de produção. “aumento arbitrário de lucro”. A inovação técnica fica por conta da criação do Compromisso de Cessão, a empresa que violar a Lei terá de assinar um compromisso com o CADE comprometendo-se a rever sua posição até o julgamento do mérito da questão.(24/4/1993, p.3)

<sup>297</sup> Em 1993, no governo Itamar Franco, havia elaborado um plano de ação econômica e de estabilização, que contava com estímulo a agricultura; combate a sonegação pela Receita Federal; combate a fome e a miséria com a criação de empregos com os investimentos na construção civil; programa de desestatização, para o pagamento da dívida interna e financiamento de investimentos sociais; habitação; Remédios redução do imposto de importação para combater os aumentos abusivos; dívida Externa - conclusão do acordo com os banqueiros; dívida interna – redução dos juros dos títulos públicos; ajuste fiscal e empresas estatais. No entanto, as discussões sobre os projetos de lei e as medidas provisórias que compunham o Plano de Ação do Governo foram atropeladas pela greve dos funcionários da Câmara dos Deputados. A greve durou dois dias e foi suspensa pelo STF, que concedeu liminar contra o aumento do legislativo

O CADE será transformado em autarquia em 90 dias. A nova estrutura não requer aumentos de custos ou quadros, pois, os novos servidores poderão ser requisitados de qualquer outro órgão ou entidade da administração direta ou indireta sem pagamento adicional por função comissionada. Com o novo CADE, o governo passa a contar com um instrumento eficiente e poderoso para conter e punir as práticas de abuso do poder econômico ou aumento injustificados de preços. As novas regras processuais vão facilitar o enquadramento das empresas e dificultar recursos e apelações judiciais que atrasavam o cumprimento das penalidades ou anulava o esforço de combater os abusos. (JB, 25/4/1993, p.4, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

da Fazenda, falava-se pela primeira vez em criar o Sistema Nacional de Defesa da Concorrência.<sup>298</sup>

“Somada à política de abertura de mercados por meio da redução das alíquotas de importação, a nova lei prepara o Brasil para a abertura da economia impedindo a prática de dumping por parte de empresas estrangeira”, disse Ruy Coutinho.<sup>299</sup>

Os técnicos do Departamento de Proteção e Defesa Econômica (DPDE), encarregados da coleta de dados e instrução dos casos, seriam transferidos para a esfera da nova autarquia. A SDE continuaria existindo, mas ficaria restrita a coordenação das atividades do sistema de Defesa do Consumidor.

Ruy Coutinho considerava boa a sugestão do secretário-adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Gustavo Franco, de remanejar alguns funcionários da atual Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e do antigo DAP, para a nova autarquia. Contudo que o CADE não absorvesse as atribuições destes órgãos que atuavam na ponta do sistema, controlando pequenos estabelecimentos.<sup>300</sup>

O início das discussões sobre o futuro Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência começaram quando, no Governo Itamar, nos estudos para a nova Lei Antitruste, propuseram a integração das ações entre SUNAB, SDE e CADE, para coordenar o

---

<sup>298</sup>Não adianta lamentar os oito meses e quatro substituições no Ministério da Fazenda. Perdeu-se um tempo precioso enquanto a inflação prosseguia sua desembestada carreira e a crise se aprofundava. A sucessão de desastres é responsabilidade total, única e exclusiva do presidente da República. Itamar Franco escolheu ministros fracos e os enfraqueceu ainda mais. Atritou-se com Gustavo Krause, deixou que Paulo Haddad o enganasse e negou apoio a Eliseu Resende quando a credibilidade do ministro se erodia. É de Itamar Franco, igualmente, a responsabilidade total, única e absoluta por ter dado a grande tacada. Aquela que pode fazer com que o Brasil, depois de ter atingido o fundo do poço em matéria de desgoverno, se recupere e prospere. Ao colocar Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, o presidente fez a melhor escolha possível. (REVISTA VEJA, BRASIL A última chance de Itamar, 26 de maio de 1993. Ao escolher Fernando Henrique, o presidente coloca o governo nos eixos)

<sup>299</sup>Artigo, entrevista Ruy Coutinho, Jornal do Brasil 10 de junho de 1993, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

<sup>300</sup>JB, 18 de junho de 1993, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013.

controle dos oligopólios.<sup>301</sup> A SUNAB ficaria incumbida de auxiliar na política de controle da concorrência, facilitando a instrução dos processos iniciados pela SDE, enquanto o CADE construiria um banco de dados dos setores cartelizados visando combater o lucro abusivo, e práticas anticompetitivas, assim como, seria o tribunal de julgamento.

A ação coordenada e o fortalecimento da defesa da concorrência eram prioritários. A SUNAB seria reestruturada de forma a cumprir suas novas funções. O Superintendente, Celsius Lodder, comprometeu-se a alimentar a SDE com informações necessárias para o acompanhamento de segmentos como a indústria farmacêutica, de cimento, de alimento, de higiene e de limpeza, até o setor automobilístico.

O projeto que transformou o CADE em autarquia, o marco inicial do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, esteve engavetado por iniciativa do próprio governo, que queria esvaziar as pretensões dos parlamentares em extinguir a SDE e transformar o CADE no único órgão de formulação, acompanhamento e aplicação da legislação antitruste.<sup>302</sup>

Além das propostas de centralização dos organismos na esfera do CADE como autarquia, o órgão, presidido por Ruy Coutinho, também discutiu o programa de desestatização, junto com especialistas do BNDES. Atuou no programa de privatização, na tentativa de evitar a formação de oligopólios e monopólios. Itamar Franco havia autorizado a participação permanente de representantes do CADE e da SDE na Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> Sobre a proposta de comissão coordenada entre o CADE, a SUNAB e a SDE, reuniram-se ontem os especialistas do governo para a área de preços reuniram-se ontem para discutir formulas de melhorar a aplicação do instrumental já existente para evitar eventuais abusos de poder econômico. Um acordo firmado entre a SUNAB a SDE e poderá acelerar a tramitação de processos. (JB, 19/1/94 p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

<sup>302</sup> O governo entendia a redução como limitação. (JB, 30 de agosto de 1993, p.5, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

<sup>303</sup> Atuação de caráter preventivo, para impedir que ocorram casos como o da Cosipa. De acordo com a lei 8.158/91, uma empresa não pode dominar mais de 20% da produção de determinado produto sem análise prévia. Também, condenou a Associação Hospitalar do Estado de Sergipe com multa por tabelamento de preços. Também o Sindicato das Escolas Privadas. Proibiu a venda da Cosipa a Usiminas.



Em 1993, o Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, anunciou que o governo pretendia incluir, no decreto que regulamentava a privatização das estatais, a obrigação de consulta prévia à Secretaria de Direito Econômico e ao CADE, para evitar que as empresas interessadas nos leilões formassem monopólios privados – o CADE teria 60 dias para avaliar a denúncia.<sup>304</sup>

O fato era que a legislação estava dispersa em cinco leis: Lei Delegada nº4/62, Lei 4.137/62, Lei 8.137 /90; Lei 8.158/91 e Lei 8.002/90. O Governo, dentro das etapas de execução do Plano Real, fazia pressão para aprovar o projeto que acelerasse o combate ao abuso de poder econômico, considerado vital para a contenção dos preços e à implantação da Unidade Real de Valor.<sup>305</sup>

Ruy Coutinho acreditava, porém, que o principal ponto de estrangulamento não estava exatamente no instrumental jurídico existente, mas na falta de pessoal técnico na própria SDE e CADE. Exemplificava, “*ao contrário do que ocorria com a Receita Federal, que conta hoje com 6.186 fiscais atuando em todo o país, a SDE tem apenas sete funcionários, sendo três advogados, três economistas e um contador, para analisar todas as informações técnicas e instalar os processos contra o abuso de poder econômico*”.

Em fevereiro de 1994, o governo preparou as tabelas de conversão do cruzeiro real à URV, com base no preço médio dos últimos dois anos. Caso os empresários desrespeitassem as tabelas, o governo lançaria mão de mecanismos de repressão, como reduzir alíquotas de importação e acionar o CADE. Ademais, alegava, dentre apelos

---

<sup>304</sup>JB, CAPA 9 de setembro de 1993, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013..

<sup>305</sup>O Plano REAL era dividido em três etapas: a primeira concluída logo em 1993 era o ajuste fiscal do governo; a segunda seria a implantação da URV como indexador; a terceira seria a criação de uma nova moeda fundamentada na URV.

Os ingrediente básicos que permitiram combinar consistência técnica com viabilidade política. Eram a lógica intrínseca na sequência temporal correta das medidas: ajuste fiscal, realinhamento voluntário de preços e salários (URV) e , finalmente, âncora cambial. A viabilidade política reside essencialmente na ausência de medidas unilaterais e no espaço criado para repactuações negociadas.

peçoais, o Ministro da Fazenda, FHC, que também seria usada devassas fiscais contra quem abusasse nos aumentos de preços.<sup>306</sup>

No dia 11 de junho de 1994, o presidente Itamar Franco sancionou a Lei Ordinária nº 8.884/94, o marco histórico da origem de fato do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Em suma, o processo deu-se desde 1990 com a da liberalização econômica e a extinção dos órgãos de controle de preços e os tabelamentos. Esse processo foi acompanhado pelas privatizações que transformou o Estado em regulador dos mercados onde antes atuava diretamente. O CADE foi consolidado no momento de abertura comercial e liberdade de preços, que também representava o fim do planejamento industrial, pois, a concorrência tinha o papel de estimular a competição entre as empresas pelos consumidores. A Lei nº 8.884/94 ainda tramitava no Congresso quando o Plano Real foi lançado, a concorrência era vista como suporte eficaz do plano de estabilização de preços, pois, forçava os empresários a reduzir custos e aumentar esforços inovativos. Entre o envio ao Congresso, tramitação e aprovação foram 13 meses. Quando o real começou a circular, completando a terceira etapa do Plano, a Lei do SBDC já estava em vigor.

O CADE fora transformado em autarquia, com autonomia administrativa e orçamento próprio. Foram mantidas as disposições da Lei nº 8.158/91, que fixavam os mandatos dos conselheiros em dois anos e permitia a recondução. O plenário passou a ter seis conselheiros e um presidente, dois conselheiros a mais que durante a vigência da Lei nº 4.137/62, e passou a ter a palavra final nos julgamentos de atos de concentração.

---

<sup>306</sup>O governo agia com todos os meios para conter a inflação. Passou a considerar prisão preventiva para os aumentos abusivos, sem justificativa de custos. Aumento abusivo de preços poderia resultar em prisão preventiva, chegaram a cogitar.<sup>306</sup> Ao invés da prisão, Itamar assinou medida provisória que estabelecia multas de até US\$ 3 milhões para empresas que aumentarem abusivamente preços. O debate jurídico era sobre a definição de aumentos abusivos ou não abusivos, não existia uma definição legal para aumento arbitrário de preços, mas o governo cuidava para que o mercado temesse.

A SNDE, criada em 1991, passou a ser chamada de Secretaria de Defesa Econômica (SDE) e foi reestruturada, com ampliação do número de cargos técnicos e maior orçamento. A SDE ficou responsável por analisar os atos de concentração e investigar as infrações à ordem econômica. O SBDC ficou completo apenas em janeiro de 1995, quando se criou a SEAE, responsável pela assistência e pareceres econômicos, completando o conjunto do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica.

O governo aprimorou os instrumentos jurídicos para combater os abusos de grandes empresários, mas ainda enfrentaria grandes dificuldades em que punir os responsáveis. Nas palavras do ex-presidente do CADE, José Paulo Cavalcante -“*Um burocrata do terceiro escalão, como o secretário de Direito Econômico, não terá poderes para punir empresas do porte de uma General Motors, Petrobrás ou Rede Globo*”.<sup>307</sup>

A mesma crítica era proferida pelo ex-ministro Mario Henrique Simonsen, quando indagado sobre a Lei nº 8.884/94, dois dias após a aprovação no Congresso, “*Não adianta fazer uma nova lei. É preciso aparelhar melhor o CADE*”. Dizia o economista que era demagogia do governo acreditar que seria possível evitar a inflação com instrumentos legais. “*Isso não faz sentido. A lei antitruste serve para combater cartéis, dumping, e evitar imperfeições na concorrência. Ou seja, sua função é garantir a atividade econômica, não a estabilidade de preços*”.<sup>308</sup>

---

<sup>307</sup>Declarou, José Paulo Cavalcante. (JB, 12/6/94, p.22, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

Com a vantagem histórica de escrever em 2013, pode-se dizer que realmente o CADE, tem evoluído institucionalmente, entretanto, está longe de enfrentar o problema estrutural da economia brasileira.

<sup>308</sup>Simonsen de volta à cena. O ex-ministro Mário Henrique Simonsen, que esteve internado no Hospital Samaritano. Ali na Praia de Botafogo, permanece no máximo duas horas por dia. Bem disposto, ele critica o que chama de “teoria econômica de Itamar”, mantendo em forma o seu estilo crítico.

Por essa teoria, os preços podem estar sujeitos a qualquer interferência política, não guardam nenhuma lógica entre si. “São duas besteiras do Itamar, essa lei antitruste e a medida provisória das mensalidades escolares”. Diz o barítono Simonsen, que por recomendações médicas tem evitado cantar suas árias prediletas (JB, p.3 15/6/1994, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013).

## CONCLUSÕES

As origens do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência representam importante esfera da economia política brasileira. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica iniciou seus trabalhos em 1963, como instituição de combate ao abuso de poder econômico, principalmente, de defesa da economia popular contra o capital estrangeiro, dentro do quadro mais amplo das “Reformas de Base”. O objetivo era a reorganização estrutural da economia pelo controle do grande capital monopolista, seu primeiro presidente foi Lourival Fontes.

Após o Golpe de 1964, ocorreu a renúncia de todos os membros do Conselho. Essa mudança refletiu no resultado do caso da *barrilha*, o primeiro caso julgado, que foi arquivado. O segundo presidente do CADE foi Tristão da Cunha, permaneceu oito anos no cargo e conseguiu sedimentar o Conselho como instituição e definir os procedimentos administrativos internos, além dos conceitos sobre direito econômico. Apesar de não haver punido nenhuma empresa em sua gestão, o CADE provou que estava dotado de procedimentos adequados para tratar do tema, o problema era os poucos recursos financeiros providos à instituição, o reduzido pessoal técnico e, principalmente, a sobreposição de outras esferas da política econômica, como a política de controle de preços e abastecimento, as suas atribuições.

Em 1974, Gratuliano Brito assumiu a presidência do CADE. Na sua gestão o Conselho realizou a primeira punição às empresas - a subsidiária da Pepsi na “guerra das garrafas”, em 1974. Seguiram sanções às multinacionais de pneus, Firestone, Pirelli e Goodyear, à Colortel, à empresa Elevadores Schindler e outras. Importante destacar que o CADE voltou a investigar, incitado pela CPI no Congresso, o papel das multinacionais na indústria brasileira, que resultou em processos, como contra a indústria de motores elétricos, o amplamente debatido caso da CODIMA.

O CADE sofreria omissão do Governo e ficaria incompleto durante todo o ano de 1979, composto apenas por Vicente Tourino e Wanor Pereira de Oliveira, ademais o presidente Gratuliano Brito. Em 1980, quando Petrônio Portela Nunes assumiu o cargo

de Ministro da Justiça, propôs a reestruturação do CADE e a mudança de sua sede para Brasília.

Em 1980, assumiu a presidência Eduardo Galil, sua rápida passagem foi marcada pelo grande conflito com os empresários em virtude do envio de questionários, tidos como capciosos, a mais de cinco mil empresas, a fim de estabelecer uma base de dados no CADE, para julgar, principalmente, venda casada. Nada de problemático, em tese, no entanto o momento político nacional era de combate à burocracia e a atuação direta do Estado na economia, até criaram o Ministério da Desburocratização, portanto, os empresários foram determinantemente contra a medida.

Eduardo Galil deixou o CADE, em dezembro de 1981, para concorrer nas eleições legislativas do ano seguinte, que determinariam a eleição presidencial de 1985. A presidência do Conselho somente voltou a estar ocupada no final de 1982, quando Paulo Muniz foi nomeado à presidência. O novo presidente começou com discurso de xerife contra os cartéis e oligopólios, embora sua atividade tenha sido reduzida.

A reativação do CADE, após a marginalização e esquecimento que perpassou os anos de 1983 e 1984, somente foi resolvida no início da Nova República, em 1985. Havia, também, divergências administrativas e legislativas sobre o papel da defesa da concorrência no novo quadro da política econômica. Os problemas centrais da economia eram a restrição externa ao balanço de pagamentos, a inflação e a estagnação do crescimento econômico. Ademais, o conturbado momento de mudança institucional, com a saída de Figueiredo e a eleição de Tancredo Neves, que não chegou a assumir o cargo. Assumiu a Presidência da República o vice-presidente José Sarney.

A partir de 1985, o CADE entrou em um período de reformas e de planos de estabilização. O Secretário-geral do Ministério da Justiça, José Paulo Cavalcanti Filho, com a sobreposição dos cargos, assumiu a presidência do Conselho. A partir de dezembro de 1985, o CADE passou a ter a sede em Brasília; havia afastado noventa e quatro dos seus membros, no âmbito das reformas. Entre 1985 e 1987 discutiu-se o

papel de CADE junto com os demais organismos e a sobreposição de funções, era o início das reformas que resultariam na Lei 8.884/94. A comissão de juristas e economistas— Fábio Konder Comparato, Antônio Evaristo de Moraes Filho, João Geraldo Piquet Carneiro, Carlos Roberto de Siqueira, Clóvis Cavalcanti e Luiz Gonzaga Belluzo — discutiu a nova lei de repressão ao abuso do poder econômico, uma nova regulamentação para a Lei nº 4.137/1962 e uma nova estrutura operacional para o órgão.

Em 1987, assumiu a presidência Werter Faria, era o momento de hipertrofia dos mecanismos de controle de preços e abastecimento, que ocorreu durante o Plano Cruzado I, de 1986, e o Plano Cruzado II de 1987. Estudava-se conferir poderes para a intervenção direta ao CADE, assim como o da SUNAB, de modo a aumentar seus poderes ao fundir os preceitos da Lei 4.137/62 com os da Lei delegada nº 4 - que dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Dessa forma, o governo poderia intervir diretamente, controlando estoques e o fornecimento de mercadorias e serviços essenciais, por meio das decisões do Conselho.

No final dos anos oitenta, com advento do Plano Bresser, o governo entrou na polêmica contra a formação da Autolatina. A empresa era acusada de desrespeitar os controles de preços dos planos de estabilização, descumprindo as determinações do CIP. Culpava o CADE por ter autorizado a união das empresas e pedia revisão da decisão, revisão que foi negada. Nesse momento, final da década de oitenta, o CADE passou a ser estudado como possível solução para os problemas inflacionários, em substituição ao controle de preços e abastecimentos, que haviam sido executados a exaustão, sem sucesso.

No bojo do grande quadro de reformas liberalizantes de Fernando Collor de Mello, criou-se a SNDE. O CADE estava marginalizado, não no debate de política econômica, mas na sua estrutura funcional. Em 1990, apesar das propostas de crescimento, estava reduzido, possuía apenas sessenta e seis funcionários, tardava pelo menos um ano para transformar uma denúncia em processo administrativo, para depois julgar o caso. Agora, quando o governo Collor resolveu priorizar o organismo, o Conselho era visto como

forte instrumento para atingir os objetivos do grande consenso liberal que se instaurava. O secretário nacional de direito econômico, José Del Chiaro, na fusão inicial da SNDE e do CADE, passou a ser, também, o presidente do Conselho do CADE.

O CADE ficou sobre a alçada da SNDE até 1992, quando retomou suas atividades como Conselho, nesse momento, reestruturado e legalmente amparado pela Lei 4.137/62 e pela Lei 8.158/91. O novo presidente nomeado era Ruy Coutinho Nascimento. O Conselho passou a ser formado por seis conselheiros, mais o presidente.

Na gestão Ruy Coutinho, foram retomadas todas as atribuições do órgão, ademais, discutiu-se colocar as atividades exercidas pela SUNAB e outras secretarias na alçada do Conselho. O CADE atuou com sucesso no combate às práticas de contenção de estoques da indústria farmacêutica no governo Itamar Franco. Julgou, também, a multinacional Xerox. Apesar dos argumentos em prol das legislações existentes, novamente, elaborou-se uma comissão para preparar e discutir a nova Lei Antitruste, de modo a unificar a legislação que estava dispersa em várias normas. O Governo também queria acelerar a dinâmica dos processos no CADE. A legislação sobre concorrência e defesa econômica seria revista de forma a fortalecer o CADE e permitir uma tramitação mais rápida dos processos encaminhados à SDE. Entre as mudanças previstas estava o fim do recurso administrativo hierárquico ao Ministro da Justiça.

No entre atos do Plano Real, a Lei nº 8.884/94 foi aprovada em 11 de julho de 1994. O CADE fora transformado em autarquia, com autonomia administrativa e orçamento próprio. Foram mantidas as disposições da Lei nº 8.158/91, que fixavam os mandatos dos conselheiros em dois anos e permitia a recondução. O plenário passou a contar com seis conselheiros e um presidente, dois conselheiros a mais que na vigência da Lei 4.137/62, e era responsável pelos julgamentos de atos de concentração A SNDE, que foi criada em 1991, passou a ser chamada de Secretaria de Defesa Econômica (SDE) e foi reestruturada, com ampliação do número de cargos técnicos e maior orçamento. Estava criado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com destaque para o papel central do CADE.

A hipótese central que motivou a pesquisa, a superposição dos organismos de controle de preços e abastecimento sobre o organismo de defesa da concorrência, é sustentada pelos fatos históricos levantados. Desde a criação congênita do CADE e da SUNAB, aos casos estudados que explicitavam essa relação durante toda a década de sessenta, setenta e meados da década de oitenta. Em síntese, nos casos de ações concorrentes entre as agências, a decisão vinculada diretamente a política de preços e abastecimento prevalecia. Por exemplo, quando o CADE investigou a escassez de cimento, com objetivo de garantir o abastecimento, atuando por pedido da SUNAB, A.P. 0027/1966; na “crise da manteiga” em Belo Horizonte, quando absolveu as empresas da Cooperativa – CCPR, argumentando que a culpa era do tabelamento; quando o presidente Tristão da Cunha designou o CADE a elaborar comissão para criar agência de fomento para a indústria pecuária. A influência da política industrial estava presente até mesmo nos discursos dos representantes e conselheiros do CADE.<sup>309</sup>

Logo, sustenta-se a hipótese de marginalização da defesa da concorrência subordinada aos organismos de controle de preços e abastecimento no período de política industrial desenvolvimentista. Outro fator intuitivo, que requer pesquisas futuras para comprovar sua veracidade, é a questão orçamentária e do número de agências e pessoal técnico. Sem as provas dos fatos, que pode ser feita em pesquisas futura, é plausível levantar a hipótese, a partir do que foi verificado no presente estudo, de que o CADE, na análise material do orçamento, número de pessoal e agências, provavelmente deve ter tido, entre os anos de 1962 a 1985, número inferior de funcionários, agências, principalmente, a dotação orçamentária, tanto em relação a SUNAB quanto ao CIP fora a menor. Logo, dada a provável escassez de recursos escassos e as limitações políticas e legislativas, aponta-se a marginalização do CADE. Dessa análise poder-se-á demonstrar, também, a inversão dessas prioridades no início da década de noventa. Em outras palavras, o CADE deve ter passado a receber mais recursos dentro do orçamento do Governo relativo à SUNAB e ao CIP, principalmente, após o fracasso dos planos de estabilização. Essa linha de pesquisa é proposta para trabalhos futuros.

---

<sup>309</sup> Jornal do Brasil, 18/03/1967, cad. 1 p. 13



Espera-se que o trabalho tenha contribuído na qualificação da história do combate ao abuso de poder econômico do país. A pretensão não foi esgotar o tema, somente dar novas cores, trazer novos fatos para o debate e demonstrar, com a aprendizagem histórica, que os debates muitas vezes se repetem, as soluções também. O formulador de política pública, especialmente de política econômica, muitas vezes, fica preso dentro do borbulhar dos fatos e da conjuntura e não entende as necessidades estruturais da política em favor do desenvolvimento da sociedade e de sua economia. Por exemplo, o grande problema da defesa da concorrência no Brasil, segundo o nosso entendimento e de vários ex-presidentes mencionados, não é a deficiência legislativa. A efetiva aplicação de políticas de combate ao abuso de poder econômico sempre esteve comprometida pela precariedade de recursos humanos, operacionais e orçamentários. O organismo, ademais, de reduzidos recursos e espaço técnico, também, teve, em vários momentos de sua história, a autonomia cerceada, por decisões políticas. O problema da autonomia parece ter encontrado razoável solução com a Lei 8.884/1994, conquanto, os problemas técnicos e orçamentários persistem na instituição, que, hoje, em 2013, ainda apresenta um corpo técnico reduzido, altamente concentrado em cargos com especialidade em ciências jurídicas, com reduzido número de especialistas técnicos, que tratam do tema em outras áreas das ciências sociais.

Ao final, permitimo-nos expressar uma opinião valorativa, talvez panfletária: voltando-se ao importante papel que desenvolve a instituição de combate ao abuso econômico em uma economia subdesenvolvida como a brasileira. Tomar consciência a respeito da situação estrutural da economia brasileira é importante, mesmo que se considere improvável a eficaz aplicação da lei de repressão ao abuso do poder econômico, em toda a sua extensão.<sup>310</sup> Isto, porque, o abuso do poder econômico pode ser a essência do desenvolvimento capitalista, que se torna ainda mais ofensivo em uma sociedade civil fraca e desorganizada como a brasileira, com movimento sindical vinculado ao próprio benefício da indústria, onde associações civis não funcionam e onde os partidos políticos não participam na organização do cotidiano da vida nacional. Se assumirmos o capitalismo como oligopolista, mesmo nos períodos de ideologia liberalizante, esses monopólios avançam de maneira assustadora e, a tendência do monopólio privado é

---

<sup>310</sup> A situação estrutural da economia brasileira aqui é definido como a característica oligopolizada, cartelizada e, ou, monopolizada desses mercados.

gerar o monopólio de Estado, acabando com a função social do empresário schumpeteriano, em nome do empresário público ou monopolista, que vivem em função de dividendos, lucros e não desenvolvem as cadeias produtivas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### FONTES PRIMÁRIAS

CADE – arquivo do CADE em Brasília, diversos documentos citados no corpo do texto.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – Annaes da Câmara dos Deputados, diversos volumes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – Perfil Parlamentar, diversos volumes.

CORRÊIO DA MANHÃ – diversos números.

CPDOC - diversos documentos, áudios e entrevistas citados no corpo do texto.

DIÁRIO CARIOCA – diversos números citados no corpo do texto.

DIÁRIO DA NOITE – diversos números citados no corpo do texto.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS – diversos números citados no corpo do texto.

JORNAL DO BRASIL – diversos números citados no corpo do texto.

O LIBERAL – diversos números citados no corpo do texto.

O SEMANÁRIO – diversos números citados no corpo do texto.

OPINIÃO – diversos números citados no corpo do texto.

REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO – diversos documentos citados no corpo do texto..

ÚLTIMA HORA – diversos números citados no corpo do texto.

### FONTES SECUNDÁRIAS

ANDERS, E. C.; PAGOTTO, L.; BAGNOLI, V. (coord.), **Comentários à Nova Lei de Defesa da Concorrência**. São Paulo: Método, 2012.

ARIDA, P.; RESENDE, A., **Inflação Inercial e Reforma Monetária: Brasil**. In: P. Arida (org.) – *Inflação Zero – Brasil, Argentina e Israel*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986.

AMMAN, E.; BAER, W., *Neo-liberalism and Market Concentration in Brazil: The Emergence of a Contradiction?* Quarterly Review of Economics and Finance, 48, 2008.

BAER, W., **O Crescimento Brasileiro e a Experiência Desenvolvimentista 1964 – 1974**. São Paulo: CEBRAP, nº 20, 1977.

BAGATIN, A. C., **A natureza jurídica dos “acordos” previstos pela Lei n.8.884/94**. In: MOREIRA, E. B.; MATTOS, P. T. L. (org.). *Direito concorrencial e regulação econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BANDEIRA, M., **Presença dos Estados Unidos no Brasil: dois séculos de história**. Rio de Janeiro : Ed. Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. **O Governo João Goulart - As Lutas Sociais no Brasil (1961-1964)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977.

\_\_\_\_\_. (1975) - **Cartéis e Desnacionalização (A Experiência Brasileira - 1964-1974)**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975.

BARBOSA, F. H., **Inflação e Indexação**. Revista de Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro: 38(4), 1984.

BARRETO, C. A.; BRANCO, N.A., **Repressão ao abuso do poder econômico**. São Paulo: Atlas, 1964.

BASILE, J., “Prioridade do novo CADE é coibir cartéis”. **Valor Econômico**. 19 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/2719162/prioridade-do-novo-cade-e-coibircarteis>>. Acesso em: 27.9.2013.

BASTOS, C. P., **Inflação e estabilização**. In: Fiori, J. L. e Medeiros, C. [orgs.], *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.

BELLO, C. A., **Autonomia Frustrada: o CADE e o poder econômico**. São Paulo: Boi tempo, 2005.

BIELSCHOWSKY, R; SOUZA, J.A.P., **Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento**. In: CGEE, 2010, Projeto Brasil 2003-2010.

BONELLI, R.; PINHEIRO, A. C., **Abertura e crescimento econômico no Brasil**. In Barros, O.; Giambiagi, F., *Brasil globalizado*. Ed. Campus, 2008.

BRAUDEL, F., **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco,. 1987

CABRAL, C., **Tempos de Jânio e outros Tempos**. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1962.

CARNEIRO, R., **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: editora UNESP, IE -Unicamp, 2002.

CARNEIRO, D.; MODIANO, E., **Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984**. In: ABREU, *A Ordem do Progresso*, Editora Campus, 1990.

CARVALHO, V. M., **Discurso de posse na presidência do CADE**. 18 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/upload/Discurso%20de%20posse%20do%20presidente%20do%20Cade%20%28vinicius%29.pdf>>. Acesso em 25.08.2012. *CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL* (CPDOC-FGV). <http://cpdoc.fgv.br/>. Último acesso em: 30.07.2013.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia prático do CADE: a defesa da concorrência no Brasil**. 3.ed. São Paulo: CIEE, 2007

\_\_\_\_\_. **Meio século de defesa da concorrência**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?f145d523f228fc06103d0f58ec54>>. Acesso em: 14.03.2013.

CASTRO, A. B. & SOUZA, F. E. P., **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro; editora Paz e Terra, 1985.

CASTRO, A. B., **Renegade Development: Rise and Demise of State-Led Development in Brazil**. In: W. Smith e outros (org.) *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America*, Transaction Publishers, 1993.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª ed., Brasília: Ed. UNB, 2011.

CHANG, H. J. **“Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective”**. Anthem Press, Londres; 2002.

CONSIDERA, C. M.; CORRÊA, P. **Political Economy of Antitrust in Brazil: From price Control to Competition Policy**. In: B. E. Hawk (Ed.). *2001 Annual Proceedings Of the Fordham University School of Law, International Antitrust Law and Policy*. (pp. 533-68). New York, 2002.

CRANE, D. A., **The institutional design of antitrust enforcement**. New York: Oxford University Press, 2011.

CUEVA, R. V. B.. **O conceito de ato de concentração na Nova Lei de Defesa da Concorrência**. In: FARINA, L. [et al.]. *Nova Lei do CADE*. Ribeirão Preto: Editora Migalhas, 2012.

DA MATA, M., **Controle de Preços na Economia Brasileira: Aspectos Institucionais e Resultados**. *Política e Programação Econômica*, 10(3), Rio de Janeiro, 1980.

DELFIN NETTO, A. **1967: Os fatos**. In: *Estudos Econômicos Brasileiros Seleções APEC*, Rio de Janeiro, nº2, 1968.

DINIZ, E; BOSCHI, E., **Burocracia, Clientelismo e Oligopólio: o Conselho Interministerial de Preços**. In: LIMA “As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil”, IUPERJ, Vertice, RJ, 1987.

DI PIETRO, M. S. Z., **Direito Administrativo**. Ed. 23, São Paulo: Atlas, 2010. *DICIONÁRIO Histórico Biográfico Brasileiro pós-1930*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/agamenon\\_magalhaes](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/agamenon_magalhaes) Acesso em 10.03.2013.

DOMINGUES, J. O.; GABAN, E. M.. **Direito Antitruste: o combate aos cartéis**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DUTRA, P., **Conversando com o CADE**. São Paulo: Singular, 2009.

ERBER, F. E., *The Evolution of Development Conventions*, La Letre de CEPN, Centre d' Economie de L'Université Paris North, 2008.

ERBER, F. S., **Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. CEPAL, Rio de Janeiro, Escritório no Brasil/IPEA, *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 13, 2010.

FARINA, E.; TITO, F.. **Análise prévia dos atos de concentração e eficácia do controle de fusões: perspectivas a partir de uma análise prévia da lei 12.529**. In: FARINA; LAÉRCIO; et alii. *A Nova Lei do CADE*. Ribeirão Preto: Editora Migalhas, 2012.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. **A premiação internacional do CADE e o Projeto de Lei em tramitação no Congresso**. Informações FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas), n.366, mar. 2011, p. 8. Disponível em:

<[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/3\\_8-10-far.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/3_8-10-far.pdf) >. Acesso em: 03.02.2013.

FERRAZ JR., T. S., **Lei de defesa da concorrência – origem histórica e base**

**constitucional**. Revista dos Mestrados em Direito da UFBA, Julho/91-Junho/92, nº 2,

Salvador.

Disponível

em:

<<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoescientificas/132>>. Acesso em: 18.01.2013.

\_\_\_\_\_. **Concorrência como Tema Constitucional: política de Estado e de governo e o estado como agente normativo e regulador**. São Paulo, *Revista do IBRAC*, vol.16, n.1., 2009.

FIORI, J. L.. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo, 2008

FISCHER, S., **Capital Account Liberalization and the Role of the IMF**. Paper Presented at The Seminar Asia and the IMF. Hong Kong: 1997.

FORGIONI, P. A. **Os Fundamentos do Antitruste**. 4ª .ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FRANCESCHINI, J. I. G., **Sumário histórico dos antecedentes legislativos da chamada “lei antitruste” brasileira**. In: FRANCESCHINI, J.I.G. *Ensaio Reunidos*. São Paulo: Editora Singular, 2004.

FURLAN, F. M.,. **Impactos gerais do projeto da Nova Lei de Defesa da Concorrência**. In: GILBERTO, André Marques; CAMPILONGO, C. Fernandes; VILELA, Juliana Girardelli (org.). *Concentração de empresas no direito antitruste brasileiro*. São Paulo: Singular, 2012.

FRANCESCHINI, J.I. e FRANCESCHINI, J. L. V., **Poder Econômico: Exercício e Abuso**. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

FRISCHTAK, C. R., **Regulação Estatal dos Preços industriais no Brasil: a experiência do Conselho Interministerial de Preços**. 1980. Dissertação (Mestrado em Economia).Unicamp, Campinas, 1980.

GESNER, O. **Defesa da Concorrência em Países em Desenvolvimento: Aspectos da Experiência do Brasil e do Mercosul**. São Paulo, 1998.

- GILBERTO, A. M.. **O processo antitruste sancionador**. 2008. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- GLOBAL COMPETITION REVIEW, *Rating the Enforcers*. 2002. Disponível em: <[http://www.globalcompetitionreview.com/\\_files/\\_surveys/gcr\\_re\\_2002.pdf](http://www.globalcompetitionreview.com/_files/_surveys/gcr_re_2002.pdf)>. Acesso em: 21.01.2013
- GRINBERG, M., Método arriscado: os motivos que deixaram o CADE atrás de 25 agências no mundo. *Conjur*, 02 set. 2002. Disponível em: <[http://www.gcba.com.br/pdf/012public\\_anuft3639\\_\\_mauro01.pdf](http://www.gcba.com.br/pdf/012public_anuft3639__mauro01.pdf)>. Acesso em: 20.01.2013.
- HODGSON, G. M. *The approach of Institutional Economics*. Journal of Economic Literature, v.36, p. 166-192, mar. 1998a.
- IGLESIAS, F., **Trajectoria política do Brasil: 1500-1964**. São Paulo: Cia. das Letras, 1993.
- KEHRLE, L. R., **Controle de Preços Sob Excesso de Demanda: a experiência brasileira 1964-1973**. São Paulo, 1995. Tese de doutorado: EASP-FGV, 1995.
- KEYNES, J. M., *The General Theory of Employment Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace & Company, 1936.
- KINDLEBERGER, C. P., *A Financial History of Western Europe*. London: George Allen & Unwin, 1984.
- KISSINGER, H., *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994. [ISBN 0671510991](#)
- KOVACIC, W. E.; HOLLMAN, H. M.; GRANT, P. *How Does Your Competition Agency Measure Up? European Competition Journal*, April 2011, p. 31. Disponível em: <<http://www.ftc.gov/speeches/kovacic/1104agencycompetition.pdf>>. Acesso em 16.01.2013.
- KOVACIC, W. E.; SHAPIRO, C., *Antitrust: A Century of Economic and Legal Thinking*. Journal of Economic Perspectives, v. 14, nº 1, winter, 2000.
- LEOPOLDI, M. A. P. . **Política e Interesses na Industrialização Brasileira: As Associações dos Industriais, A Política Econômica e O Estado**. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, v. 1. 351p., 2000.



LEOPOLDI, M. A. P. (Org.) ; VIEIRA, J. R. (Org.); BARBOSA, L. N. H. (Org.); PRADO, L. C. D. (Org.) ; D'ARAÚJO, M. C. (Org.), **Na Corda Bamba**. Doze Estudos sobre a Cultura da Inflação. Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 1. 196p. 1993.

LIMA, T. N. C.. **O processo administrativo no CADE e os problemas da regulação concorrencial brasileira**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LOPES, F., **Choque heterodoxo: combate à inflação e reforma monetária**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1986.

MAGALHÃES, P. G., **A Nova Liberdade – Combate aos Trustes e Cartéis**. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1965.

MARTINEZ, A. P., **Histórico e desafios do controle de concentrações econômicas no Brasil**. In: GILBERTO, André Marques; CAMPILONGO, Celso Fernandes; VILELA, Juliana Girardelli (org.). *Concentração de empresas no direito antitruste brasileiro*. São Paulo: Singular, 2012.

MEDEIROS, C. **Auge e Declínio dos Estados Desenvolvimentistas**. Revista Novos Desafios Parcerias Estratégicas, Rio de Janeiro, vol 15, N 30,2010.

MEDEIROS, C.; SERRANO, F., **O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente**. Revista de Economia Política vol 24, nº 2, Março, São Paulo; 2004.

MEDEIROS DA SILVA, J., **A lei antitruste brasileira**. São Paulo: Editora Resenha Universitária, 1979.

MODIANO, E., **A Opera dos tres cruzados: 1986-1989**. In: ABREU, M. P. (Org.), A Ordem do Progresso. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1990.

MONTEIRO, V. J; CUNHA, L. R. A. A organização do Planejamento Econômico: o caso brasileiro.1973.

NAYYAR, D., *Globalization and free trade: theory, history, and reality*. In: A. Shaikh, *Globalization and the Myth of the Free Trade, History Theory and Empirical Evidence*, New York; Routledge, 2007.

NUSDEO, A. M., **O controle dos atos de concentração no direito da concorrência: uma análise a partir do problema da globalização econômica**. 2000. Tese

(Doutorado em Direito Econômico) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

NUSDEO, F., **O direito da concorrência e a concentração empresarial – o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. In: SADDI, Jairo [et al.]. *Fusões e aquisições: aspectos jurídicos e econômicos*. São Paulo: IOB, 2002.

OLIVEIRA, G., **Concorrência: panorama no Brasil e no mundo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

OCDE; BID, **Lei e política de concorrência no Brasil: uma revisão pelos pares**. Paris: 2010. OCDE. *About the OECD*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/>>. Acesso em 15.01.2013.

PÉCORA, J. F., **Programa de Acompanhamento de Preços**. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro ano XXVII nº 261 jul/1967.

\_\_\_\_\_, **Relatório de Viagem para Estudo de Organismo de Controle de Preços**. Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda, 1967.

PEREIRA, O. D., **Multinacionais no Brasil**. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1974.

POLANYI, K. *La Gran Transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (1944). Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. Argentina, Buenos Aires, 2007.

POSSAS, M., **A dinâmica da Economia Capitalista: uma abordagem teórica**. São Paulo: Brasil, 1987.

PRADO, L.C.D., **Política de Concorrência e Desenvolvimento: Reflexões sobre a Defesa da Concorrência em uma Política de Desenvolvimento**. Revista do Desenvolvimento, Centro Celso Furtado, jul./dez, v.6, nº 9, 2011. Disp. Em <[http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/wpcontent/uploads/2011/10/CD\\_edicao9\\_cmpleto.pdf](http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/wpcontent/uploads/2011/10/CD_edicao9_cmpleto.pdf)>, acesso: 10/11/2013.

\_\_\_\_\_, L.C.D., **Infrações da Ordem Econômica e Legislação de Defesa da Concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica**. In: FARINA, LAÉRCIO, ET alii., *A Nova Lei do CADE*. Ed. Migalhas, Ribeirão Preto, 2012.

\_\_\_\_\_, L.C.D., **Defesa da Concorrência e Desenvolvimento: Notas sobre o Debate e sua aplicação no Caso Brasileiro**. IE-UFRJ, Texto para Discussão, 11/2013.

PRADO, L.C.D; SÁ EARP, F., **O ‘Milagre’ Brasileiro: Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Concentração de Renda (1967-1973)**. In: Ferreira, Jorge & Delgado, Lucília, (org) – O Brasil Republicano, Civilização Brasileira, 2003.

RAMIM, A. R. S. Q., **As instituições brasileiras de defesa da concorrência**. Brasília: Fortium, 2005.

SALLUM Jr., B, **O Brasil sob Cardoso : neoliberalismo e desenvolvimentismo**. In: *Tempo Social*, vol 11 N.2, fevereiro de 2000.

SANTACRUZ, R., **Caracterização da Conduta Anticompetitiva Prevista no Artigo 36**. In: FARINA, LAÉRCIO, ET alii., A Nova Lei do CADE. Ed. Migalhas, Ribeirão Preto, 2012.

SALGADO, L. H. **Defesa da Concorrência no Brasil: aspectos institucionais, desempenho recente e perspectivas de reforma**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para discussão: n.1386. Brasília, fev. 2009.

SALGADO, L. H. **A economia política da ação antitruste**. São Paulo: Singular, 1997

\_\_\_\_\_. **Política de concorrência e estratégias empresariais: um estudo da indústria automobilística**. Perspectivas da Economia Brasileira 1994. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

SERRANO, F., **Inflação inercial e indexação neutra**. In Rego J. M. (org.), *Inflação Inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*, São Paulo, Paz e Terra, 1986.

SIMONSEN, M . H., **Os controles de preços na Economia Brasileira (1961)**. CONSULTEC – Sociedade civil de planejamento e Consultas Técnicas LTDA. TJ Fev/1961.

SIMONSEN, M. H., **O CADE atrapalha**. *Revista Exame*, São Paulo, 28 fev. 1996. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0604/noticias/o-cadeatrapalha-m0047502>>. Acesso em: 12.01.2013

SINGH, A., **Capital Account Liberalization, free long term capital flows, financial crisis and economic development**. In: A. Shaikh, *Globalization and the Myth of the Free Trade, History Theory and Empirical Evidence*, Routledge, 2007.

SHAIKH, A., *Globalization and the Myth of Free Trade*. In A. Shaikh, *Globalization and the Myth of the Free Trade, History Theory and Empirical Evidence*, Routledge, 2007.

SCHUMPETER, J. A., **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo, Nova Cultural, “Coleção Os Economistas”, 1996.

SKIDMORE, T., **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 512p., 2007.

SKIDMORE, T., **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed., 1988.

SOUZA, W. P. A., **Achegas à Lei 8.884/94**. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho [et. al.] (coord.). *Lei Antitruste: 10 anos de combate ao abuso de poder econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

TAVARES DE ARAUJO, J., **O papel da SEAE no novo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. In: FARINA, Laércio [et al]. *A Nova Lei do CADE*. Ribeirão Preto: Editora Migalhas, 2012.

VICENTINI, P. C. E., **A confissão de culpa nos Termos de Compromisso de Cessação: requisito essencial ou prescindível, face ao programa de leniência?** *Revista do IBRAC*, n.17, vol.1, jan. – jul, 2010. Disponível em: <[http://www.mmk.com.br/arquivos/A\\_confissao\\_de\\_culpa\\_nos\\_termos\\_de\\_compromisso.pdf](http://www.mmk.com.br/arquivos/A_confissao_de_culpa_nos_termos_de_compromisso.pdf)>. Acesso em 10.01.2013.

VIZENTINI, P. G. F., **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.