

O SENTIDO DE “ECONOMIA POPULAR”: A ORIGEM DO ANTITRUSTE NO BRASIL NOS ANOS 1930

THE MEANING OF "POPULAR ECONOMY": THE ORIGIN OF ANTITRUST IN BRAZIL IN THE 1930s

EL SENTIDO DE "ECONOMÍA POPULAR": EL ORIGEN DEL ANTITRUST EN BRASIL EN LOS AÑOS 1930

MÁRIO ANDRÉ MACHADO CABRAL

<https://orcid.org/0000-0001-6113-7287> / <http://lattes.cnpq.br/7803671015772077> / marioandre.cabral@mackenzie.br
*Universidade Presbiteriana Mackenzie
São Paulo, SP, Brasil.*

RESUMO

O trabalho tem como objetivo compreender o sentido de “economia popular” no contexto da primeira lei nacional com conteúdo antitruste, o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 (Lei de Crimes contra a Economia Popular). O problema identificado diz respeito à insuficiência e à imprecisão da doutrina concorrencial sobre a economia popular. Justifica-se a pesquisa em razão da importância do conceito de economia popular para a formulação do antitruste no Brasil. A hipótese é de que economia popular pode ser traduzida por bem-estar econômico da coletividade, relacionando-se a duas preocupações da época: preços e abastecimento. A metodologia tem por base a pesquisa bibliográfica e da jurisprudência do órgão responsável pela aplicação da lei, o Tribunal de Segurança Nacional. Como resultado, confirma-se a hipótese e demonstra-se a continuidade da ideia de fomento da economia popular. A conclusão aponta, entre outros aspectos, a necessidade de localizar historicamente o sentido de economia popular.

Palavras-chave: Abastecimento; Antitruste; Economia Popular; História do Direito Concorrencial; Preços.

ABSTRACT

The paper aims to understand the meaning of "popular economy" in the context of the first national antitrust statute, Decree-Law No. 869 of 1938 (Crimes Against the Popular Economy Act). The problem identified concerns to the insufficiency and imprecision of the competition law doctrine about the popular economy. The research is justified because of the importance of the popular economy concept for the formulation of antitrust in Brazil. The hypothesis is that popular economy can be defined by the economic well-being of the community, relating to two concerns: prices and supply. The methodology is based on the bibliographical research and the case law of the authority in charge of the statute enforcement, the National Security Court. As a result, it confirms the hypothesis and demonstrates the continuity of the idea of popular economy. The conclusion points out, among other aspects, the need of historically situating the meaning of popular economy.

Keywords: Supply; Antitrust; Popular Economy; History of Competition Law; Prices.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo comprender el sentido de "economía popular" en el contexto de la primera ley nacional con contenido antimonopolio, el Decreto-Ley nº 869, de 18 de noviembre de 1938 (Ley de Crímenes contra la Economía Popular). El problema identificado se refiere a la insuficiencia e imprecisión de la doctrina del derecho de la competencia sobre la economía popular. Se justifica la investigación en razón de la importancia del concepto de economía popular para la formulación del derecho de la competencia en Brasil. La hipótesis es que la economía popular puede ser traducida por el bienestar económico de la colectividad, relacionándose a dos preocupaciones de la época: precios y abastecimiento. La metodología se basa en la investigación bibliográfica y la jurisprudencia del órgano responsable de la aplicación de la ley, el Tribunal de Seguridad Nacional. Como resultado, se confirma la hipótesis y se demuestra la continuidad de la idea de fomento de la economía popular. La conclusión apunta, entre otros aspectos, la necesidad de localizar históricamente el sentido de economía popular.

Palabras clave: Suministro; Antitrust; Economía Popular; Historia del Derecho de la Competencia; Precios.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 O ESTADO PÓS-1930 E O DECRETO-LEI Nº 869/1938; 2 A DOCTRINA CONCORRENCIAL E A ECONOMIA POPULAR; 3 O SENTIDO DE ECONOMIA POPULAR; 3.1 Os formuladores do Decreto-Lei nº 869/1938; 3.1.1 Francisco Campos; 3.1.2 Nelson Hungria; 3.2 A literatura sobre a Lei de Crimes contra a Economia Popular; 3.3 Preços e abastecimento; 3.4 O Tribunal de Segurança Nacional; 3.5 Economia popular e coletividade. CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, a “Lei de Crimes contra a Economia Popular”, é considerado a primeira lei brasileira com dispositivos de natureza antitruste.¹ Trata-

¹ Cf. SHIEBER, Benjamin M. **Abusos do Poder Econômico: direito e experiência antitruste no Brasil e nos E.U.A.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 3-6; BULGARELLI, Waldirio. **Concentração de Empresas e Direito Antitruste** (1975). 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 118-119; CARONE, Edgar. **O Estado Novo: 1937-1945.** Rio de Janeiro, São Paulo: Difel, 1976, p. 84-85; BARBIERI FILHO, Carlo. **Disciplina Jurídica da Concorrência: abuso do poder econômico.** São Paulo: Resenha Tributária, 1984, p. 32-34; FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; FRANCESCHINI, José Luiz Vicente de Azevedo. **Poder Econômico: exercício e abuso: direito antitruste brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 7-9; FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Lei de Defesa da Concorrência, Origem Histórica e Base Constitucional.** *Arquivos do Ministério da Justiça*, n. 180, jul./dez., a. 45, 1992, p. 176-177; VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência.** Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 244-247; FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Lei de Proteção da Concorrência: comentários à legislação antitruste** (1995). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 44-47; SALGADO, Lucia Helena. **A Economia Política da Ação Antitruste: o debate conceitual e um exercício para o caso brasileiro.** São Paulo: Singular, 1997, p. 175; FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste** (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 94-101; SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas** (1998). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 72-73; PROENÇA, José Marcelo Martins. **Concentração Empresarial e o Direito da Concorrência.** São Paulo: Saraiva, 2001, p. 25-27; OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e Economia da Concorrência.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 17-18; BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005, p. 24; BAGNOLI, Vicente. **Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil - globalização - União Européia - Mercosul - Alca.** São Paulo: Singular, 2005, p. 83-85; ONTO, Gustavo Gomes. **Da Irrelevância do Mercado ao Mercado Relevante: economistas, teoria econômica e política antitruste no Brasil.** Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 56-57; MARTINEZ, Ana Paula. **Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro.** *Revista do IBRAC*, São Paulo, n. 18, jul./dez., 2010, p. 13-15; BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de. **A Concorrência Livre na Constituição de 1988.** In: ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (Org.). **Filosofia e Teoria Geral do Direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário.** São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 450-452; CARVALHO, Vinicius Marques de. **Aspectos Históricos da Defesa da Concorrência.** In: CORDOVIL, Leonor et al. **Nova Lei de Defesa da Concorrência Comentada.** Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 18; PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Infrações da Ordem Econômica e Legislação de Defesa da Concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica.** In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE.** Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 100; NASCIMENTO, Ruy Coutinho do. **Quatro Momentos do Antitruste no Brasil.** In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE.** Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 187-188;

se de marco legislativo da disciplina jurídica concorrencial. O objeto de sua tutela, por força dos fundamentos constitucionais que lhe davam legitimidade, era a chamada “economia popular”.

Logo, perquirir sobre o sentido de economia popular nesse contexto se revela fundamental para entender as origens do antitruste no Brasil. Isso se mostra ainda mais relevante quando se constata a insuficiência e imprecisão da maior parte da doutrina concorrencial nacional sobre o Decreto-Lei nº 869/1938 e, em particular, sobre o sentido de economia popular.

Nesse quadro, o objetivo deste trabalho é compreender esse sentido, de modo a melhor entender o Decreto-Lei nº 869/1938 e a origem do antitruste no Brasil. Para tanto, far-se-á o seguinte percurso de pesquisa: (i) na primeira seção, após essa introdução, será examinado o decreto em seus principais dispositivos, sem antes deixar de fazer breves apontamentos sobre o contexto político-econômico do País após a Revolução de 1930 e sobre as

ANDRADE, José Maria Arruda de. **Economicização do Direito Concorrencial**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 126-127; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo. **Direito Concorrencial: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 21-22; FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência: pressupostos e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2017, 33-35. Alguns autores ignoram o decreto de 1938, considerando o Decreto-Lei nº 7.666/1945, a “Lei Malaia”, nossa primeira lei antitruste: Cf. e.g.: MAGALHÃES, Paulo Germano de. **A Nova Liberdade**. Combate aos trustes e cartéis. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965, p. 21; VENANCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968, p. 290-304; SILVA, Jorge Medeiros da. **A Lei Antitruste Brasileira**. São Paulo: Resenha Universitária, 1979, p. 27-28; PRADO, Luiz Carlos Delorme. Política de Concorrência e Desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, jul./dez., 2011, p. 333 (apesar de que, em outro texto, Prado reconhece o Decreto-Lei nº 869/1938 como o primeiro texto legal com disposições antitruste: PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Infrações da Ordem Econômica e Legislação de Defesa da Concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica**. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 100); CARVALHO, Vinicius Marques de. Prefácio. In: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2015, p. 12 (apesar de que, em outro texto, Carvalho cita o Decreto-Lei nº 869/1938 como marco no histórico da defesa da concorrência nacional: CARVALHO, Vinicius Marques de. **Aspectos Históricos da Defesa da Concorrência**. In: CORDOVIL, Leonor et al. **Nova Lei de Defesa da Concorrência Comentada**. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 18). Outros ignoram não só o Decreto-Lei nº 869/1938, como também a “Lei Malaia” (Decreto-Lei nº 7.666/1945), considerando a Lei nº 4.137/1962 a primeira lei brasileira de defesa da concorrência: MATTOS, César. Introdução. **A Revolução do Antitruste no Brasil. A teoria econômica aplicada a casos concretos**. In: MATTOS, César (Org.). **A Revolução do Antitruste no Brasil: a teoria econômica aplicada a casos concretos**. São Paulo: Singular, 2003, p. 20; SCHUARTZ, Luís Fernando. **A Desconstitucionalização do Direito de Defesa da Concorrência**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 765; AMANN, Edmund; BAER, Werner. **Neoliberalismo e Concentração de Mercado no Brasil: a emergência de uma contradição?** Tradução de Emmanoel Boff. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, dez., 2006, p. 279; ONTO, Gustavo Gomes. **Da Irrelevância do Mercado ao Mercado Relevante: economistas, teoria econômica e política antitruste no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 58.

Constituições da década de 1930 que incluíram em seus textos referências à economia popular; (ii) na segunda seção, será feito um mapeamento da doutrina concorrencial nacional no que tange às suas contribuições acerca do decreto e, em especial, da ideia de economia popular; (iii) na terceira seção, será analisado o sentido de economia popular a partir de alguns vetores investigativos: (iii.a) as ideias dos formuladores do decreto (Francisco Campos e Nelson Hungria); (iii.b) as contribuições da literatura contemporânea ao decreto a respeito do conceito de economia popular e do estado de coisas que se buscava; (iii.c) a discussão sobre dois problemas centrais que afetavam a economia popular: os altos preços e o abastecimento; (iii.d) os casos da autoridade judicial responsável pela aplicação do decreto, o Tribunal de Segurança Nacional (TSN); e (iii.e) a associação entre economia popular e bem-estar da coletividade; (iv) por fim, serão endereçadas algumas considerações a título de conclusão.

1 O ESTADO PÓS-1930 E O DECRETO-LEI Nº 869/1938

A Revolução de 1930, além de ser um marco da história política e econômica do País, também é um marco jurídico. A partir daí, o direito, especificamente as técnicas do direito econômico, passa a ser utilizado de modo mais sistemático como instrumento do qual o Estado lança mão para implementar sua política econômica.² A partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder, inicia-se a construção de um Estado social em sentido amplo, é dizer, um Estado intervencionista e desenvolvimentista.

Medidas tomadas antes da constituição de 1934 evidenciam essa nova postura estatal. Novos ministérios são criados para dar conta de questões “sociais”, antes não prioritárias, como o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930) e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930). Setores econômicos estratégicos passam a ser objeto de intensa regulação e presença estatal, como os setores minerário e de energia elétrica, como ilustram o Código de Minas

² Para a conceituação do direito econômico como o conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado para a execução de sua política econômica, cf. COMPARATO, Fábio Konder. *O Indispensável Direito Econômico* (1965). In: COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 465; BERCOVICI, Gilberto. *O Ainda Indispensável Direito Econômico*. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. *Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 516-519; BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Naturais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011. p. 302-304.

(Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934) e o Código de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934).³

Novos grupos político-sociais que estavam fora dos círculos de poder em virtude da hegemonia da burguesia cafeeira passam a integrar as forças que apoiam o governo e têm suas pautas incorporadas pelo Estado, como a classe média, representada no tenentismo, e a burguesia industrial.⁴ Uma “ossatura material”, na expressão de Sônia Draibe, foi criada, com instituições voltadas a “uma profunda intervenção e regulação econômica estatal”.⁵ Normas jurídicas passam a ser criadas e utilizadas para viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos pelo Estado no que concerne à intervenção na economia.

A legislação sobre economia popular é parte dessa agenda que aponta para mais ação estatal em temas de natureza econômica. As Constituições de 1934 e de 1937 consagraram esse novo modelo estatal, em oposição a um modelo liberal que deu o tom da Constituição de 1891. As Constituições dos anos 1930 elevam a economia popular à categoria de objeto a ser fomentado por uma legislação específica, com amparo constitucional. A Constituição de 1934, no título chamado “Da Ordem Econômica e Social”, tratou do fomento à economia popular no art. 117:

Art. 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Não tendo sido o art. 117 regulamentado enquanto a Constituição de 1934 esteve vigente, o fomento à economia popular continuou tendo respaldo no texto da Constituição de 1937, em seu art. 141, constante do título “Da Ordem Econômica”:

³ Cf. BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 50-62; BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 45-68; BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecer de um diálogo entre ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmento; Gustavo Binenbojm. (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-728.

⁴ Cf. FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história** (1970). 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979, p. 104-114; OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista** (1972). In: OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 35-60, especialmente p. 35-41.

⁵ DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 63-100.

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.

A regulamentação do art. 141 da Constituição de 1937 foi o Decreto-Lei nº 869/1938, a “Lei de Crimes contra a Economia Popular”, tido, conforme já pontuado, como a primeira lei nacional com dispositivos de natureza antitruste. O decreto, porém, trazia disposições não apenas de teor concorrencial, veiculando também normas relativas a condutas como gestão fraudulenta, especulação, fraude a contratos de venda a prestação, fraude de pesos e medidas e usura, que não têm caráter essencialmente antitruste. Suas principais disposições constam dos artigos 1º ao 3º:

Art. 1º Serão punidos na forma desta lei os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego.

Art. 2º São crimes dessa natureza:

I - destruir ou inutilizar, intencionalmente e sem autorização legal, com o fim de determinar alta de preços, em proveito próprio ou de terceiro, matérias primas ou produtos necessários ao consumo do povo;

II - abandonar ou fazer abandonar lavouras ou plantações, suspender ou fazer suspender a atividade de fábricas, usinas ou quaisquer estabelecimentos de produção, ou meios de transporte, mediante indenização paga pela desistência da competição;

III - promover ou participar de consórcio, convênio, ajuste, aliança ou fusão de capitais, com o fim de impedir ou dificultar, para o efeito de aumento arbitrário de lucros, a concorrência em matéria de produção, transporte ou comércio;

IV - reter ou açambarcar matérias primas, meios de produção ou produtos necessários ao consumo do povo, com o fim de dominar o mercado em qualquer ponto do país e provocar a alta dos preços;

V - vender mercadorias abaixo do preço de custo com o fim de impedir a concorrência;

VI - provocar a alta ou baixa de preços, títulos públicos, valores ou salários por meio de notícias falsas, operações fictícias ou qualquer outro artifício;

VII - dar indicações ou fazer afirmações falsas em prospectos ou anúncios, para o fim de subscrição, compra ou venda de títulos, ações ou quotas;

VIII - exercer funções de direção, administração ou gerência de mais de uma empresa ou sociedade do mesmo ramo de indústria ou comércio com o fim de impedir ou dificultar a concorrência;

IX - gerir fraudulentamente ou temerariamente bancos ou estabelecimentos bancários, ou de capitalização; sociedades de seguros, pecúlios ou pensões vitalícias; sociedades para empréstimos ou financiamento de construções e de vendas de imóveis a prestações, com ou sem sorteio ou preferência por meio de pontos ou quotas; caixas econômicas; caixas Raiffeisen; caixas mútuas, de beneficência, socorros ou empréstimos; caixas de pecúlio, pensão e aposentadoria; caixas construtoras; cooperativas; sociedades de economia coletiva, levando-as à falência ou à insolvência, ou não cumprindo qualquer das cláusulas contratuais com prejuízo dos interessados;

X - fraudar de qualquer modo escriturações, lançamentos, registos, relatórios, pareceres e outras informações devidas a sócios de sociedades civis ou

comerciais, em que o capital seja fracionado em ações ou quotas de valor nominativo igual ou inferior a 1:000\$000, com o fim de sonegar lucros, dividendos, percentagens, rateios ou bonificações, ou de desfalcar ou desviar fundos de reserva ou reservas técnicas.

Pena: prisão celular de 2 a 10 anos e multa de 10:000\$000 a 50:000\$000.

Art. 3º São ainda crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego:

I - celebrar ajuste para impor determinado preço de revenda ou exigir do comprador que não compre de outro vendedor;

II - transgredir tabelas oficiais de preços de mercadorias;

III - obter ou tentar obter ganhos ilícitos, em detrimento do povo ou de número indeterminado de pessoas, mediante especulações ou processos fraudulentos (“bola de neve”, “cadeias”, “pichardismo”, etc.);

IV - violar contrato de venda a prestações, fraudando sorteios ou deixando de entregar a coisa vendida, sem devolução das prestações pagas, ou descontar destas, nas vendas com reserva de domínio, quando o contrato fôr rescindido por culpa do comprador, quantia maior do que a correspondente à depreciação do objeto;

V - fraudar pesos ou medidas padronizados em lei ou regulamento; possuí-los ou detê-los, para efeitos de comércio, sabendo estarem fraudados.

Pena: prisão celular de 6 meses a 2 anos e multa de 2:00\$000 a 10:000\$000.

Alguns dos dispositivos transcritos acima têm ressonância até hoje na atual Lei de Defesa da Concorrência, a Lei nº 12.529/2011⁶. Isso demonstra a importância e o legado do Decreto-Lei nº 869/1938 para a construção histórica do direito e da política da concorrência no Brasil. Se hoje a defesa da concorrência é uma política pública estabelecida, sendo o órgão antitruste federal, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), reconhecido como relevante autoridade de controle do poder econômico, o decreto de 1938 conta o início dessa caminhada.

2 A DOCTRINA CONCORRENCIAL E A ECONOMIA POPULAR

Dada a relevância do Decreto-Lei nº 869/1938 para história do antitruste no Brasil, parte considerável da doutrina concorrencial nacional faz menção ao diploma. Contudo, as referências ao decreto, em sua maioria, são *en passant*, sem detenção e sem a exploração do conceito mais importante veiculado pela lei: o de economia popular. Far-se-á abaixo um mapeamento das principais contribuições doutrinárias sobre o decreto e sobre o sentido de

⁶ Os incisos I e IV do art. 2º, do Decreto-Lei nº 869/1938, podem ser relacionados ao inciso XIII do art. 36, § 3º, da Lei nº 12.529/2011. O inciso III do art. 2º do Decreto-Lei nº 869/1938 pode ser associado aos incisos I e II do art. 36, § 3º, da Lei nº 12.529/2011, e também às hipóteses de atos de concentração do art. 90, da mesma lei. O inciso V do art. 2º do Decreto-Lei nº 869/1938 é praticamente idêntico ao inciso XV do art. 36, § 3º, da Lei nº 12.529/2011. O inciso I do art. 3º do Decreto-Lei nº 869/1938 pode ser relacionado inciso IX e também aos incisos I e II do art. 36, § 3º, da Lei nº 12.529/2011.

economia popular, de modo a visualizar o estado da arte da discussão da disciplina a respeito dos temas trabalhados nesta pesquisa.

Benjamin M. Shieber é um dos pioneiros do estudo do antitruste nacional. Publicou em 1966 uma obra sistemática especificamente sobre o direito concorrencial brasileiro. Trata-se de autor de referência para a doutrina nacional. No que concerne à Lei de Crimes contra a Economia Popular, apesar de recuperar algumas das valiosas reflexões dos formuladores do decreto, Francisco Campos e Nelson Hungria, fazer breves comentários acerca das condutas anticompetitivas tipificadas na lei e refletir sobre sua efetividade⁷, Shieber nada endereça sobre o conceito central do Decreto-Lei nº 869/1938, que é o de economia popular.⁸ Com poucas variações, os autores nacionais, a despeito de sua relevância para a construção doutrinária do direito antitruste no Brasil, apenas reiteram o quanto consignado por Shieber.

Waldirio Bulgarelli aponta o fundamento constitucional do decreto e discorre a respeito das condutas típicas.⁹ Carlo Barbieri Filho esquematicamente assinala o dispositivo constitucional que deu base ao Decreto-Lei nº 869/1938, recupera considerações tecidas por Campos e Hungria, lista as práticas ilícitas arroladas na lei e, na linha de Shieber, reitera considerações sobre a aplicação do decreto.¹⁰ José Inácio Gonzaga Franceschini e José Luiz Vicente de Azevedo Franceschini se restringem a afirmar que o decreto era “legislação especial relativa à tutela da Economia Popular, inclusive no tormentoso e amplíssimo campo locatício”,

⁷ Shieber defende que os dispositivos antitruste do Decreto-Lei nº 869/1938 não tiveram efetividade. Essa tese foi historicamente reafirmada por grande parte da doutrina antitruste nacional: BARBIERI FILHO, Carlo. **Disciplina Jurídica da Concorrência: abuso do poder econômico**. São Paulo: Resenha Tributária, 1984, p. 34; VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 247; FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Lei de Proteção da Concorrência: comentários à legislação antitruste** (1995). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 46-47; FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste** (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 101; PROENÇA, José Marcelo Martins. **Concentração Empresarial e o Direito da Concorrência**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 26; MARTINEZ, Ana Paula. Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro. **Revista do IBRAC**, São Paulo, n. 18, jul./dez., 2010, p. 15; ANDRADE, José Maria Arruda de. **Economicização do Direito Concorrencial**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 126-127, nota de rodapé nº 308; FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência: pressupostos e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 34. Questionou-se esse entendimento, a partir do exame da jurisprudência do TSN, em: CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 83-93.

⁸ SHIEBER, Benjamin M. **Abusos do Poder Econômico: direito e experiência antitruste no Brasil e nos E.U.A.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 1-6.

⁹ BULGARELLI, Waldirio. **Concentração de Empresas e Direito Antitruste** (1975). 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996, p. 118-119.

¹⁰ BARBIERI FILHO, Carlo. **Disciplina Jurídica da Concorrência: abuso do poder econômico**. São Paulo: Resenha Tributária, 1984, p. 32-34.

além de consignarem a autoria de Hungria e destacarem seu caráter mais penal do que antitruste.¹¹

Tércio Sampaio Ferraz Júnior faz percurso histórico sobre a legislação concorrencial que destaca a lei de 1938 enfatizando a “inspiração do fascismo italiano”, a “classificação de ilicitudes penais” e o “franco intervencionismo” que o decreto encarnava.¹² Isabel Vaz, reafirmando a importância do decreto como marco inicial da história legislativa concorrencial nacional, lança mão de Campos, Hungria e Shieber para sublinhar que “crimes contra a economia popular” são os fatos que representavam “dano efetivo ou potencial ao patrimônio de um indefinido número de pessoas”. Vaz ressalta a aderência constitucional do decreto, sua suposta falta de efetividade, citando Shieber, e o insere em “uma ideologia de cunho nacionalista”.¹³

João Bosco Leopoldino da Fonseca, após inserir o decreto no contexto do constitucionalismo social inaugurado com as Constituições do México, de 1917, e de Weimar, de 1919, que acarretaram uma nova postura econômica estatal, limita-se a transcrever os dispositivos mais relevantes do decreto e a reiterar o posicionamento de Shieber sobre a efetividade da lei.¹⁴ Lucia Helena Salgado rapidamente pontua que o decreto visava “proteger a economia popular em nome da segurança nacional” e estabelecia como delito acordos e fusões que dificultassem a concorrência, tendo enfrentado resistências.¹⁵

Paula A. Forgioni traz importantes contribuições sobre as mudanças estatais ocorridas na década de 1930, as menções constitucionais (de 1934 e de 1937) à economia popular, o caráter antitruste de muitas das disposições do Decreto-Lei nº 869/1938, a “ideologia fascista” que o teria inspirado e, seguindo Shieber, a alegada falta de aplicação antitruste da lei. Destaca-se de Forgioni a diferenciação entre as origens das legislações antitruste nos Estados Unidos e no Brasil. Enquanto no primeiro, o antitruste surge calcado na proteção e manutenção da concorrência (como correlata a um princípio liberal), no Brasil a legislação se inicia “com

¹¹ FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; FRANCESCHINI, José Luiz Vicente de Azevedo. **Poder Econômico: exercício e abuso: direito antitruste brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 8-9.

¹² FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Lei de Defesa da Concorrência, Origem Histórica e Base Constitucional. **Arquivos do Ministério da Justiça**, n. 180, jul./dez., a. 45, 1992, p. 176-177.

¹³ VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 243-247.

¹⁴ FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Lei de Proteção da Concorrência: comentários à legislação antitruste (1995)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 44-47.

¹⁵ SALGADO, Lucia Helena. **A Economia Política da Ação Antitruste: o debate conceitual e um exercício para o caso brasileiro**. São Paulo: Singular, 1997, p. 175.

função constitucional bastante definida, buscando a tutela da economia popular e, portanto, precipuamente, do consumidor”.¹⁶

Calixto Salomão Filho, após citar Shieber, enfatiza que o direito concorrencial brasileiro, em sua origem, parte de “uma perspectiva eminentemente de proteção do consumidor, contra qualquer tipo de falseamento de seu processo de escolha”. Essa proteção implicaria não só que a concorrência fosse livre, “mas, também, leal”.¹⁷

José Marcelo Martins Proença insere o decreto no contexto ideológico do constitucionalismo social do século XX, transcreve o art. 2º do texto legal e, reiterando o entendimento de Shieber, declara que o decreto não teve repercussão no campo dos abusos antitruste.¹⁸ Gesner Oliveira e João Grandino Rodas ponderam que o Decreto-Lei nº 869/1938 é expressão de um intervencionismo estatal “qualificado” presente na Constituição de 1937, mas que “não logrou materializar sua faceta de direito antitruste”. Sua importância foi de “preparar o caminho” para o Decreto-Lei nº 7.666/1945 (“Lei Malaia”).¹⁹

Gilberto Bercovici, ao discutir a experiência brasileira de Constituição Econômica, aponta que o fomento da economia popular, incluído nas Constituições de 1934 e de 1937 e regulamentado no Decreto-Lei nº 869/1938, origem do direito concorrencial brasileiro, não é “consequência do liberalismo econômico”, mas da “repressão ao abuso do poder econômico, buscando proteger a população em geral e o consumidor em particular”. Bercovici consigna que a “preocupação principal era com relação aos preços, mais do que com a concorrência em si”.²⁰ O autor realça que o fomento da economia popular, como expressão da “proteção da concorrência entre as empresas”, buscava “a garantia de melhores preços, de desenvolvimento tecnológico e assegurar o abastecimento normalizado de vários produtos”.²¹

Vicente Bagnoli aponta que a Constituição de 1937 deixa clara a importância da competição para a produção de “resultados positivos à nação, cabendo ao Estado ainda o poder

¹⁶ FORGIONI, Paula A. *Os Fundamentos do Antitruste* (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 94-101.

¹⁷ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito Concorrencial: as estruturas* (1998). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 72-73. Grifo no original.

¹⁸ PROENÇA, José Marcelo Martins. *Concentração Empresarial e o Direito da Concorrência*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 25-27.

¹⁹ OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e Economia da Concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 17-18.

²⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 24.

²¹ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 17.

de repreender os crimes tidos contra a economia popular”. Bagnoli cita os principais dispositivos antitruste da lei e pontua acerca da sua aplicação.²² Ana Paula Martinez parte da contextualização das Constituições de 1934 e de 1937 e de seu caráter interventivo para destacar a preocupação com a concentração empresarial constante do Decreto-Lei nº 869/1938, indicando, com base em Shieber, que a efetividade do diploma foi “pouca ou nenhuma”.²³

Vinicius Marques de Carvalho menciona brevemente o fundamento constitucional do decreto, algumas condutas tipificadas e a efetividade do diploma normativo.²⁴ Luiz Carlos Delorme Prado se reporta ao decreto como um diploma que tratou de “práticas de abuso do poder de mercado” e de “transgressão de tabelas oficiais de preço”.²⁵

Ruy Coutinho do Nascimento coloca a Lei de Crimes contra a Economia Popular na esteira do “intervencionismo estatal-nacionalista do primeiro governo Vargas”, criminalizando “a artificiosa manipulação de preços de gêneros de primeira necessidade que resultasse em dano efetivo ou potencial ao consumidor”.²⁶ José Maria Arruda de Andrade reitera a inserção do decreto no contexto de intervenção do Estado na economia, consagrada nas Constituições de 1934 e de 1937, relevando seu caráter penal e de repressão ao abuso do poder econômico.²⁷

Caio Mário da Silva Pereira Neto e Paulo Leonardo Casagrande sublinham que as primeiras normas concorrenciais brasileiras nascem em momento concomitante ao processo de industrialização do País, intensificado na década de 1930. A defesa da economia popular visava

²² BAGNOLI, Vicente. **Direito Econômico e Concorrencial**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 318. Para considerações anteriores de Bagnoli no mesmo sentido a respeito do Decreto-Lei nº 869/1938, cf. BAGNOLI, Vicente. **Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil - globalização - União Européia - Mercosul - Alca**. São Paulo: Singular, 2005, p. 83-85.

²³ MARTINEZ, Ana Paula. Histórico e Desafios do Controle de Concentrações Econômicas no Brasil. In: MARTINEZ, Ana Paula. **Temas Atuais de Direito da Concorrência**. São Paulo: Singular, 2012, p. 25-26. Uma primeira versão desse artigo foi publicada em: MARTINEZ, Ana Paula. Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro. **Revista do IBRAC**, São Paulo, n. 18, jul./dez., 2010, p. 11-57.

²⁴ CARVALHO, Vinicius Marques de. Aspectos Históricos da Defesa da Concorrência. In: CORDOVIL, Leonor et al. **Nova Lei de Defesa da Concorrência Comentada**. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 18.

²⁵ PRADO, Luiz Carlos Delorme. Infrações da Ordem Econômica e Legislação de Defesa da Concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 100.

²⁶ NASCIMENTO, Ruy Coutinho do. Quatro Momentos do Antitruste no Brasil. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 187-188.

²⁷ ANDRADE, José Maria Arruda de. **Economicização do Direito Concorrencial**. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 126-127.

“coibir atitudes que pudessem prejudicar consumidores e pequenos comerciantes”, formando um conjunto de “regras de defesa do consumidor e de proteção do espaço competitivo”.²⁸

Ana Frazão também realça o contexto de industrialização dos anos 1930 no surgimento das normas de regulação do poder econômico, bem como o modelo de Estado que se erigia na esteira das Constituições de 1934 e de 1937. Quando ao decreto, Frazão apenas cita algumas condutas sancionáveis e cita Shieber para pontuar sobre a efetividade das disposições antitruste da lei.²⁹

A lista acima tem o propósito, conforme já pontuado, de mapear as contribuições da doutrina concorrencial nacional sobre o Decreto-Lei nº 869/1938 e, particularmente, sobre o sentido de economia popular, de modo a, considerando o que já foi feito, tentar avançar no debate. Entende-se aqui que as construções doutrinárias, apesar de sua relevância, não se mostram precisas e suficientes, quando não totalmente silentes sobre a ideia de economia popular. O esforço da próxima seção é precisar melhor esse conceito, trazendo à discussão insumos suficientes para delinear o sentido de economia popular no contexto dos momentos iniciais da legislação concorrencial brasileira, isto é, a partir dos anos 1930.

3 O SENTIDO DE ECONOMIA POPULAR

3.1 Os formuladores do Decreto-Lei nº 869/1938

3.1.1 Francisco Campos

Francisco Campos era o Ministro da Justiça e Negócios Internos à época da elaboração e publicação do Decreto-Lei nº 869/1938. Em 28 de novembro de 1938, ou seja, dez dias após o decreto ter se tornado público, Campos concedeu uma entrevista ao jornal do Rio de Janeiro “A Noite”. Essa entrevista cumpriu a função de exposição de motivos da lei. Nela, Campos justifica a medida, expondo suas razões políticas e econômicas.

²⁸ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo. **Direito Concorrencial**: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 21-22.

²⁹ FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência**: pressupostos e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 33-35. A lista de autores mencionados não é exaustiva. Para mais autores, ver a nota de rodapé nº 1.

Há aspectos importantes na entrevista - como a repercussão do decreto recém elaborado, a equiparação dos crimes contra a economia popular aos crimes contra o Estado, o teor nacionalista da lei, a influência de ideias corporativistas e autoritárias, etc.³⁰ Contudo, o foco aqui será dado em relação ao que Campos contribui para o entendimento do sentido de economia popular.

Campos revela que a Lei de Crimes contra a Economia Popular tinha um “alvo”: os “mais fortes economicamente”, que poderiam provocar prejuízos aos “fracos e pobres”. Esses alvos seriam os representantes de “*trusts, carteis e anéis de produção*”. Ou seja, não se difere tanto dos agentes por trás das infrações da ordem econômica que são analisadas hoje pelo Cade, com base em lei que coíbe o abuso do poder econômico³¹.

Mais do que isso, os danos que poderiam ser provocados por tais agentes fundamentariam a necessidade de uma lei como o Decreto-Lei nº 869/1938. Tais danos poderiam ser apontados como a dependência econômica do povo em relação aos grupos detentores de poder econômico e até a submissão do Estado aos interesses privados desses agentes. O decreto seria uma forma de munir o Estado com a adequada capacidade de reprimir os “manejos dos mais fortes” e se colocar acima dos interesses particulares e das classes sociais, numa posição de mediador de conflitos³².

³⁰ Para uma exploração detalhada desses aspectos, cf. CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia**: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 61-71.

³¹ O art. 1º da Lei nº 12.529/2011, a atual Lei de Defesa da concorrência brasileira tem a seguinte dicção: “Art. 1º Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e **repressão ao abuso do poder econômico**”. (grifou-se)

³² “[...] dentro de sua órbita de ação não se enquadra apenas a punição efetiva dos criminosos que outrora ficavam impunes, mas também a repressão de manejos dos mais fortes, economicamente, contra os fracos e pobres. A absoluta liberdade econômica conduz à escravidão dos pequenos a um número reduzido de magnatas. Ao Estado cumpre cuidar do bem-estar da coletividade, fomentando e defendendo a pequena economia contra os *trusts, carteis e anéis* de produção, tão comuns, na época do grande capitalismo, que terminam 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 Novo tem como uma das suas funções precípuas exatamente garantir o equilíbrio entre as diversas classes, colocando-se acima de interesses particulares, por mais poderosos que sejam, sob pena de trair a sua missão e terminar fomentando indiretamente a luta social”. CAMPOS, Francisco. A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In: HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 190. Essa posição de mediador do conflito social do Estado tinha fundamento teórico nas concepções corporativistas, esposadas por Campos: “O corporativismo mata o comunismo como o liberalismo gera o comunismo. [...] O corporativismo, inimigo do comunismo e, por consequência, do

Nota-se que, para Campos, o bem que se visava tutelar com o decreto, *i.e.*, a economia popular, confundia-se com a defesa da população contra os abusos que poderiam acentuar a gravidade dos problemas econômicos que afetavam a grande maioria do povo. Os agentes capazes de provocar esse tipo de dano eram aqueles que detinham porte econômico, os “mais fortes economicamente”, usualmente participantes de “*trusts, carteis e anéis de produção*”.

3.1.2 Nelson Hungria

Nelson Hungria foi o jurista convidado por Campos para elaborar o Decreto-Lei nº 869/1938³³. Em 1939, Hungria publicou um livro sistemático sobre a Lei de Crimes contra a Economia Popular.³⁴ Nessa obra, o autor suscita aspectos relacionados à legislação que contribuem para o entendimento da ideia de economia popular. Dois aspectos, em particular, serão destacados: sua crítica à concepção liberal de Estado e os prejuízos que poderiam ser provocados caso o Estado não agisse em defesa da economia popular.

Hungria inicia sua obra criticando o que chama de “economia liberal”, em razão da pregação em torno da abstenção estatal na economia. A “fórmula do *laissez faire, laissez passer*”, além de “errônea, anárquica, contraproducente”, daria condições para que “os mais

liberalismo, é a barreira que o mundo de hoje opõe à inundação moscovita. [...] Cada corporação representa um setor da economia nacional. Só, porém, o estado, que não tem interesse particularista, está em condições de representar o interesse nacional e de exercer, portanto, a arbitragem entre os interesses de categorias ou de setores”. CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico** (1939). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 63-64.

³³ Cf. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, 22 fev. 1956, seção 1, p. 1191. Ver também: OLIVEIRA, Elias de. **Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 21; SHIEBER, Benjamin M. **Abusos do Poder Econômico: direito e experiência antitruste no Brasil e nos E.U.A.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966, p. 2; BARBIERI FILHO, Carlo. **Disciplina Jurídica da Concorrência: abuso do poder econômico**. São Paulo: Resenha Tributária, 1984, p. 33; FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; FRANCESCHINI, José Luiz Vicente de Azevedo. **Poder Econômico: exercício e abuso: direito antitruste brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 8-9; VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 245-247; MARTINEZ, Ana Paula. **Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro**. **Revista do IBRAC**, São Paulo, n. 18, jul./dez., 2010, p. 13-15; BERCOVICI, Gilberto; ANDRADE, José Maria Arruda de. **A Concorrência Livre na Constituição de 1988**. In: ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (Org.). **Filosofia e Teoria Geral do Direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário**. São Paulo: Quartier Latin, 2011, 452.

³⁴ HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939. Ver também: HUNGRIA, Nelson. **Os Crimes contra a Economia Popular e o Intervencionismo do Estado**. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. LXXIX, a. XXXVI, jul., 1939, p. 45-48.

fracos” acabassem “sobrepujados pelos mais fortes”. Estes, com a abstenção estatal, ver-se-iam livres para praticar “fraude, violência e abuso”, em detrimento do interesse social.³⁵

Não se prega, por outro lado, a planificação da economia pelo Estado. Defende-se a iniciativa privada e a concorrência na vida econômica, mas estabelecendo limites, sendo o decreto uma expressão desses limites, de modo a preservar o “interesse geral” e o “benefício do povo”.³⁶ Hungria assinala que, com o Decreto-Lei nº 869/1938, visava-se criar mecanismos de repressão contra fatos que poderiam afetar negativamente “as condições favoráveis à economia do povo, a justa proporção entre os preços e os valores, a previdente formação de reservas pecuniárias no seio das classes menos favorecidas de fortuna” e “a segurança do depósito ou aplicação dos pecúlios acumulados, do dinheiro arduamente poupado pelo povo”.³⁷

Identifica-se uma preocupação de que a ação dos “mais fortes” mediante “fraude, violência e abuso” pudesse afetar o bem-estar econômico da grande maioria da população. Tal bem-estar se manifestaria, por exemplo, por preços justos no mercado e capacidade de poupança da população.

³⁵ “A economia liberal exige do Estado o máximo de abstenção no sector econômico. Ao Estado nada mais incumbe que uma atividade contemplativa em face da lei da oferta e da procura e da livre iniciativa individual. Segundo essa doutrina, os interesses individuais em contraste acabam sempre por acomodar-se, servindo inconscientemente ao bem-estar coletivo. Qualquer ingerência do Estado para constranger a ação individual em um rumo diverso daquele em que se teria orientado, si deixada a si mesma, resultará contrária ao interesse geral. O Estado só deve intervir quando se torne absolutamente necessária a remoção de algum obstáculo ao livre jôgo das atividades individuais. Fóra daí, seu papel deve ser o de parte revel, adaptando-se a um retraimento passivo ou acomodaticio. É a fórmula do *laissez faire, laissez passer*, de Gournay. [...]”

É uma doutrina que a experiência dos povos demonstrou errônea, anárquica, contraproducente. Ela abstrai que, no livre jôgo de suas competições e antagonismos, os indivíduos entram com desiguais elementos de ação, resultando daí que os mais fortes, e como estes nem sempre são os mais dignos e honestos, senão os mais velhacos, prepotentes e egoístas, a sua supremacia é alcançada com fatal detrimento do interesse social. O regime da livre e desvigiada iniciativa particular favorece o enriquecimento de poucos em prejuízo da grande massa da população. A fraude, a violência e o abuso são armas preferidas e decisivas onde as atividades individuais em contraste não deparam uma força coativa de equilíbrio ou justa medida”. HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 5-6.

³⁶ “A iniciativa privada e a concorrência continuam a ser permitidas como forças propulsivas ou instrumentos eficazes da vida econômica, mas dentro dos limites do interesse geral ou do benefício do povo”. HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 9.

³⁷ “Sob a rubrica ‘Dos crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprêgo’, cuida o referido decreto-lei de fazer incidir sob rigorosa ameaça penal toda uma série de fatos (alguns dos quais até agora deixados à margem do direito repressivo) que, direta ou indiretamente, impedem ou fazem periclitarem as condições favoráveis à economia do povo, a justa proporção entre os preços e os valores, a previdente formação de reservas pecuniárias no seio das classes menos favorecidas da fortuna, e que estão em maioria, bem como a segurança do depósito ou aplicação dos pecúlios acumulados, do dinheiro arduamente poupado pelo povo”. HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 14-15.

3.2 A literatura sobre a Lei de Crimes contra a Economia Popular

Além dos formuladores do Decreto-Lei nº 869/1938, alguns autores, antes mesmo de se discutir direito da concorrência de modo mais sistemático no Brasil e antes também do surgimento do Cade,³⁸ já discutiam a Lei de Crimes contra a Economia Popular e, em particular, o sentido do termo economia popular. Três autores, em virtude da relevância de suas contribuições, serão examinados aqui: João Lyra Filho, Roberto Lyra e Elias de Oliveira.³⁹

O primeiro, em “Problemas de Economia Popular”, de 1939, parte do pressuposto de que a economia capitalista tinha um problema central: a concentração econômica. Fomentar a economia popular seria uma forma de contribuir para a redução do desnivelamento econômico que marcaria o Brasil.⁴⁰

Em “A Proteção da Economia Popular”, de 1946, João Lyra Filho tem como premissa a crítica à teoria econômica liberal. Para o autor, caberia ao Estado o papel de correção dos efeitos concentradores de riqueza do capitalismo. O objetivo da atuação estatal era, assim, a “realização do bem estar comum”, o “fortalecimento da nossa independência econômica” e a “satisfação dos interesses do povo”, sem que isso impedisse, todavia, a expansão “moderada” do capital e a conseqüente reprodução da riqueza.⁴¹ O decreto de 1938 tinha a função de prevenir e reprimir a violação do “bem econômico do povo”, que poderia ser “espoliado”, o que colocaria em xeque as possibilidades de nivelamento socioeconômico no País.⁴²

³⁸ O Cade surgiu nos anos 1960, na esteira da Lei nº 4.137/1962.

³⁹ Cf. CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 53-57.

⁴⁰ “A taxa da economia de um povo é tanto mais baixa quanto mais reduzida a fortuna em pequeno número de mãos. Impõe-se o nivelamento da riqueza em todas as mãos, para se obtenha a medida de uma felicidade humana”. LYRA FILHO, João. **Problemas de Economia Popular**. Rio de Janeiro: Alba, 1939, p. 17.

⁴¹ “Os instrumentos de proteção da economia popular são assegurados ao poder jurídico do Estado, em benefício da ordem social e em defesa das relações pacíficas entre o trabalho e o capital, de modo que possa o capital expandir-se moderadamente, para reproduzir riqueza, sem subestimar a influência do trabalho, na realização do bem estar comum, no fortalecimento da nossa independência econômica e na satisfação dos interesses do povo”. LYRA FILHO, João. **A Proteção da Economia Popular**. Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio & Cia., 1946, p. 28-29.

⁴² “A lei previne e reprime, simultaneamente: acautela o bem econômico do povo e pune quem violar a sua integridade. Através de sua aplicação, o Estado disciplina as atividades do dinheiro, subtraindo-o da sombra que, muitas vezes, projeta formas de espoliação, compromete o bem popular, e mina as energias de formação e desenvolvimento da economia individual. Ela dá ao chão social o nivelamento que favorece a igualdade dos meios de cultura, pressupondo uma equitativa repartição de resultados entre capital e

Roberto Lyra, em “Crimes contra a Economia Popular”, de 1940, critica o “princípio da liberdade econômica” e defende a necessidade de intervenção do Estado na economia em virtude de problemas que, pelo menos desde o início da Primeira Guerra Mundial (1914-1919), causam distorções econômicas excepcionais, a exemplo da “carestia da vida”, da “insuficiência de produção” (e de distribuição), da escassez “de mercadoria e gêneros alimentícios”, das “restrições à exportação para conservar *stocks*”, da “desorganização do comércio internacional”.⁴³

A “vida cara” era uma preocupação constante, e o Estado, segundo o autor, deveria atuar juridicamente, inclusive mediante o direito penal, para reduzir a carestia. A ação daqueles que se aproveitam de circunstâncias de desordem econômica - como os “especuladores”, que açambarcavam bens essenciais provocando problemas de abastecimento e aumento de preço - provocaria prejuízos à coletividade. Zelar pelo bem-estar econômico da coletividade - que o autor associa ao que chama de “economia pública” - seria o papel do Estado com a Lei de Crimes contra a Economia Popular.⁴⁴

Elias de Oliveira, em “Crimes contra a Economia Popular e o Júri Tradicional”, de 1952, entende economia popular como o conjunto dos “interesses domésticos, familiares e individuais”, resultando no “patrimônio do povo, isto é, de um indefinido número de indivíduos, na vida em sociedade”. A economia popular seria distinta tanto da “economia privada” - “que

trabalho”. LYRA FILHO, João. **A Proteção da Economia Popular**. Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio & Cia., 1946, p. 39.

⁴³ “O princípio da liberdade econômica só mantém o seu prestígio nas épocas normais, quando a oferta pôde corresponder à procura, possibilitando a circulação das riquezas e fazendo concorrência o caminho para o justo preço. No Brasil, o Estado confiara romanticamente ao terreno da moral mesmo os casos excepcionais de fraudes e outros meios perigosos em conflito com as próprias regras do comércio livre e honesto. A guerra de 1914 criou, também para nós, a necessidade da intervenção do Estado em face da carestia da vida, da insuficiência de produção ou de variação para esta, da raridade de mercadorias e gêneros alimentícios, das restrições à exportação para conservar *stocks* de resistência, da desorganização do comércio internacional”. LYRA, Roberto. **Crimes contra a Economia Popular: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Jacinto, 1940, p. 94.

⁴⁴ “A especulação ilícita não é uma causa da vida cara. Esta resulta de um conjunto de fenômenos econômicos de ação, às vezes imponderável, figurando aquela especulação mais com efeito indireto. Assim, a repercussão penal pôde contribuir para baratear a vida, não porque, suprimindo a especulação ilícita, faça desaparecer a carestia, mas porque, no curso desta, impede o aproveitamento de circunstâncias propícias à sua agravação. [...] A especulação, que é da essência do comércio, tem caráter lícito, expondo-se o comerciante tanto aos riscos, como aos benefícios, da mais-valia. Quando porém, ultrapassa os limites convencionais de probidade, provocando perigos para a coletividade, desequilibrando o *statu quo*, deve ser coagido e intimidado imediatamente. Sabe-se que o bem jurídico protegido pela lei em estudo é a economia pública ou, mais propriamente, a economia popular”. LYRA, Roberto. **Crimes contra a Economia Popular: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Jacinto, 1940, p. 95.

compreende o patrimônio das pessoas físicas e das pessoas jurídicas de direito privado” - quanto da “economia pública” - “que abrange o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público”.⁴⁵

As ações contrárias à economia popular não provocariam danos a um indivíduo, mas à “coexistência coletiva”. O Decreto-Lei nº 869/1938 visava, desse modo, resguardar o “bem-estar social” e o “poder econômico” do povo, notadamente no que se refere ao acesso a utilidades de subsistência, como habitação e vestuário, em razão do “encarecimento desproporcional” dos custos de vida.⁴⁶

Com base nessa literatura é possível destacar alguns aspectos quanto ao conteúdo da economia popular no contexto do Decreto-Lei nº 869/1938. Cuida-se de manifestação de um Estado intervencionista contra a ação de agentes que detêm capacidade para provocar desordens econômicas, como oscilações de preços e dificuldades de abastecimento em decorrência de artifícios na oferta.

O que se visava proteger sob a rubrica de economia popular seria o “bem-estar social” e o “poder econômico” do povo, o que possibilitaria a “coexistência coletiva” de acordo com padrões mínimos de existência digna, referentes a alimentação, moradia, vestuário, etc. Isto é, o fomento da economia popular mediante o decreto de 1938 era um instrumento para a garantia

⁴⁵ “Conceito de economia popular, sujeito passivo das infrações: - Distinta da economia pública, que abrange o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, e diferente da economia privada, que compreende o patrimônio das pessoas físicas e das pessoas jurídicas de direito privado - fôrça é reconhecer que existe também tanto no Estado liberal-individualista quanto nos de influência totalitária no mundo, uma *economia popular*, resultante do complexo de interêsses domésticos, familiares e individuais, embora como *factio juris*, constituindo *in abstracto* um patrimônio do povo, isto é, de um indefinido número de indivíduos, na vida em sociedade”. OLIVEIRA, Elias de. **Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 9 (grifos no original).

⁴⁶ “Nos crimes contra a economia popular, não se tem em conta propriamente a lesão ao patrimônio individual, que venha a ser atingido, nem se visa em especial a proteger o patrimônio público, que eles aliás não alcançam; considera-se, ao contrário, com razão, que a ofensa é dirigida, sobretudo, contra o patrimônio do povo, perturbando o bem-estar social e o seu poder econômico, pelo assalto ganancioso dos infratores. É exato que o homem, quando desenvolve sua atividade individual em benefício próprio, ou pratica atos de mercancia na compra e venda de mercadorias e serviços essenciais à existência humana, procede e opera na esfera do direito privado; e as lesões jurídicas, porventura resultantes, no campo dêsse direito, afetam diretamente o patrimônio do indivíduo lesado. Porém, é igualmente certo que, além dessas lesões indenizáveis no âmbito do direito civil ou comercial, outras mais graves podem ocorrer, como consequência daqueles atos, provocando abalos profundos na coexistência coletiva, reduzindo a capacidade aquisitiva do povo pelo encarecimento desproporcional das utilidades imprescindíveis à subsistência, habitação e vestuário, em face à ganância por lucros exorbitantes, sendo com isso indiretamente afetada a economia popular a que o Estado deve amparo. E a esta pessoa ofendida, que se não beneficia com a indenização privada, o poder público tutela no interêsses da sociedade, reprimindo com penas criminais os ofensores, para que êles sintam o mal da punição e se arrequeiem de novas transgressões”. OLIVEIRA, Elias de. **Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 9-10.

de condições socioeconômicas mínimas de vida, que poderiam ser afetadas por ações abusivas de detentores de poder econômico.

3.3 Preços e abastecimento

Duas questões de ordem prática preocupavam as autoridades de então quanto à necessidade de regular o poder econômico e resguardar a economia popular. Era a carestia de vida, ou seja, os altos preços, e os problemas de abastecimento, isto é, produção (gêneros produzidos, local de produção e destino dos produtos), circulação (transporte, comercialização e armazenagem) e consumo (incluindo a questão da distribuição e centralização da renda) de bens, sobretudo, essenciais, como alimentos e fármacos.⁴⁷

Os altos preços e os problemas de abastecimento, questões que, em geral, estão entrelaçadas,⁴⁸ eram as manifestações visíveis do abuso do poder econômico que afetava negativamente a economia popular. Em outras palavras, sempre que houvesse, em virtude de uma ação voluntária “especulativa”, e não por contingências de mercado, uma acentuação da carestia de vida e das dificuldades de abastecimento, a economia popular estaria malferida.

Dispositivos do Decreto-Lei nº 869/1938 ilustram essas preocupações.⁴⁹ Os formuladores do decreto, Francisco Campos e Nelson Hungria, também expressam a importância de lidar com esses problemas práticos como forma de preservar a economia popular. Campos, na já citada entrevista ao jornal “A Noite”, consigna que a primeira finalidade da lei era a guarda da economia popular. Com isso, preservar-se-ia a população contra os “especuladores” que manipulariam os preços e a oferta dos produtos.

Em outro momento da entrevista, Campos reafirma o valor do “mercado livre”: quanto mais concorrência, menores preços, maior oferta e, conseqüentemente, “elevamento do nível

⁴⁷ Cf. LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 17.

⁴⁸ Cf. CASTRO, Josué de. O Problema da Carestia de Vida no Brasil. In: CASTRO, Josué de. **Ensaio de Biologia Social**. São Paulo: Brasiliense, 1957, p. 195.

⁴⁹ Sobre a preocupação com os altos preços, pode-se citar os incisos I, III, V e VI do art. 2º e os incisos I e II do art. 3º. Quanto à questão do abastecimento, pode-se mencionar os incisos I, II, IV do art. 2º e o inciso II do art. 3º. Perceba-se que muitos desses dispositivos revelam a preocupação com ambas as questões, que, como já mencionado, entrelaçam-se.

geral de bem estar do povo”⁵⁰. Hungria explica que o decreto tinha como escopo proteger a “economia do povo”, a “justa proporção entre os preços e os valores” e a “formação de reservas pecuniárias no seio das classes menos favorecidas”. Estratégias ardilosas de “especuladores e aproveitadores” resultariam em “encarecimento gradativo dos produtos ou mercadorias”, lesando a economia popular.⁵¹

Especificamente quanto à questão do abastecimento, entendeu-se naquele momento que era preciso garantir o acesso da população a certos bens. Entretanto, constatou-se que esse acesso era por vezes obstado não por uma escassez ordinária do mercado, mas sim pela especulação, através de práticas de açambarcamento, por exemplo, praticadas por agentes com capacidade econômica para tal. A redução da oferta implicaria aumento da procura e, por conseguinte, aumento do preço.

Apesar de tal mecanismo de mercado ser normal no sistema capitalista, o Estado definiu naquele momento que, em se tratando de certos bens, como gêneros alimentícios e farmacêuticos, não se justificava a prática especulativa. Enquanto quem praticava esse tipo de conduta auferiria ganhos extraordinários, a população ficaria severamente prejudicada.

Entre outros fatores que levaram o Estado a adotar uma intervenção mais incisiva contra as práticas que afetavam as condições de abastecimento, pode-se apontar, com base em Maria Yedda Leite Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, a presença ostensiva na produção, na comercialização e no crédito de “monopólios estrangeiros”⁵² e a ação de monopólios e trustes que praticavam açambarcamento, mantendo em estoque bens essenciais, principalmente alimentícios, “à espera da alta dos preços”.⁵³

Problemas de preços e abastecimento sempre estiveram presentes na vida econômica da sociedade brasileira. No Brasil, essas questões já haviam sido, inclusive, reguladas antes do

⁵⁰ CAMPOS, Francisco. A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In: HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 191-193.

⁵¹ HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 19-20.

⁵² A preocupação com os “trustes estrangeiros” no contexto da discussão antitruste brasileira vai se acentuar a partir do Decreto-Lei nº 7.666/1945, conhecido como “Lei Malaia”, de autoria do então ministro da Justiça e Negócios Interiores Agamemnon Magalhães. Sobre esse aspecto específico, cf. CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 137-144.

⁵³ Cf. LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 27-43.

Decreto-Lei nº 869/1938.⁵⁴ O que ocorre de diferente em 1938, com a Lei de Crimes contra a Economia Popular, é que esses graves problemas econômicos com impactos sociais passam a ser

⁵⁴ A primeira manifestação da regulação estatal para lidar com os problemas de abastecimento, conforme Linhares e Silva, é a criação do Comissariado da Alimentação Pública, pelo Decreto nº 13.069, de 12 de julho de 1918. Em 1920, institui-se outro órgão para gerir a questão, a Superintendência do Abastecimento, pelo Decreto nº 14.027, de 21 de janeiro. Medidas de isenção fiscal são também adotadas nos anos 1920, no governo Artur Bernardes (1922-1926), para baratear os gêneros alimentícios básicos, como arroz, açúcar, batata, carne seca, feijão, milho, manteiga, sal, entre outros. Exemplos dessas isenções são o Decreto nº 16.524, de 1º de julho de 1924, o Decreto nº 16.633, de 11 de outubro de 1924, e o Decreto nº 16.655, de 5 de novembro de 1924. No final do governo Washington Luís (1926-1930), foi publicado o Decreto nº 19.357, de 7 de outubro de 1930, que estabeleceu o congelamento dos preços por tabela e penas de multa e prisão para o desrespeito às suas cominações. Já sob Vargas na presidência, publica-se o Decreto nº 989, de 27 de julho de 1936, que transferiu da Prefeitura Municipal do Distrito Federal para o Ministério da Agricultura o tabelamento dos preços de gêneros de primeira necessidade. O Decreto nº 1.007, de 4 de agosto de 1936, criou a Comissão Reguladora do Tabelamento, que, porém foi extinta (e o decreto, revogado) pelo Decreto-Lei nº 224, de 28 de janeiro de 1938. O Decreto-Lei nº 224/1938 determinou que as funções da Comissão Reguladora do Tabelamento fossem substituídas por “severa repressão às fraudes e falsificações e rigorosa fiscalização da exatidão de pesos e medidas”. Tal função foi assumida, depois, no mesmo ano, pelo Decreto-Lei nº 869/1938. Cf. LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 18-21, 52-57 e 96-108. Observe-se que o Decreto-Lei nº 869/1938 foi, em certo sentido, complementado pelo Decreto-Lei nº 1.607, de 16 de setembro de 1939, e pelo Decreto-Lei nº 1.716, de 28 de outubro de 1939. O primeiro criou a Comissão de Abastecimento, logo depois extinta pelo Decreto-Lei nº 2.449, de 25 de julho de 1940. Apesar da existência efêmera, já se afirmou a importância da Comissão de Abastecimento como uma espécie de precursora da Comissão Administrativa de Defesa Econômica (C.A.D.E.), criada pelo Decreto-Lei nº 7.666/1945, que, por sua vez, foi precursora do Cade. Cf. CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 105. Já o segundo diploma que complementou o Decreto-Lei nº 869/1938, o Decreto-Lei nº 1.716/1939, dispunha sobre a “configuração e o julgamento dos crimes contra a economia popular”. O decreto definiu os gêneros de “primeira necessidade” e “necessários ao consumo do povo” como “gêneros, artigos, mercadorias e qualquer outra espécie de coisas ou bens indispensáveis à subsistência do indivíduo em condições higiênicas e ao exercício normal de suas atividades” (art. 1º). O art. 1º, § 1º, do decreto, incluiu entre tais gêneros os “destinados à alimentação, ao vestuário e à iluminação, os terapêuticos ou sanitários, o combustível, a habitação e os materiais de construção”. Especificamente quanto à questão dos preços abusivos, antes do Decreto-Lei nº 869/1938 já havia, pelo menos, o Decreto nº 24.150, de 20 de abril de 1934 (regulação das condições de renovação dos contratos de locação de imóveis comerciais ou industriais) e o Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934 (Código de Águas, em que se regulou as tarifas relativas à produção, transmissão e distribuição de energia elétrica). Cf. CONSIDERA, Claudio Monteiro; CORRÊA, Paulo. **The Political Economy of Anti-Trust in Brazil: from price control to competition policy** [Mimeo]. 2001, p. 1-4. Ver também: MATA, Milton da. **Controles de Preços na Economia Brasileira: aspectos institucionais e resultados**. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, n. 3, dez. 1980, p. 913-917. O quadro legal quanto à regulamentação dos preços e do abastecimento não seria suspenso com o fim do Estado Novo e a extinção do TSN com a Lei Constitucional nº 14, de 17 de novembro de 1945. Em 26 de dezembro de 1951, duas relevantes leis foram produzidas: a Lei nº 1.521 e a Lei nº 1.522. A primeira tratou dos crimes contra a economia popular, reiterando os dispositivos do decreto de 1938. A segunda criou a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que foi extinta anos depois pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960. A extinção da COFAP perdeu efeito com a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, que dispôs sobre a “intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo”. A Lei Delegada nº 4/1962 tinha disposições quase idênticas às da Lei nº 1.522/1951 e estabeleceu a manutenção em vigor das normas emanadas pela COFAP, a continuação da tramitação regular dos procedimentos instaurados com

associados de modo mais claro à ação de grupos com poder econômico para manejar artifícios que afetam a oferta e o preço às custas do bem-estar da população, isto é, “*trusts, carteis e anéis de produção*”, para usar a expressão de Campos.⁵⁵

3.4 O Tribunal de Segurança Nacional (TSN)

O TSN era a autoridade responsável pela aplicação do Decreto-Lei nº 869. Na Constituição de 1937, em seu art. 122 (17), estabelecia-se que o processamento dos crimes contra a economia popular se daria perante *tribunal especial*⁵⁶. No já transcrito art. 141 da mesma Constituição, são equiparados os crimes contra a economia popular aos crimes contra a segurança do Estado. Para julgar ambos os tipos de ilícitos, um mesmo tribunal seria competente. Foi franqueada ao TSN essa competência.

O TSN, no entanto, foi instituído antes da própria Constituição de 1937. Sua constituição se deu com a Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, que deu ao tribunal competência para julgar os crimes previstos nas Leis nº 38, de 4 de abril, e nº 136, de 14 de dezembro, ambas de 1935 (“crimes contra a segurança externa da República”). O Decreto-Lei nº 869/1938 incorporou a essa competência a atribuição de julgar os crimes contra a economia popular.

base na Lei nº 1.522/1951 e a revogação da mesma Lei nº 1.522/1951. A Lei Delegada nº 4/1962 foi regulamentada pelo Decreto nº 51.644-A, de 26 de novembro de 1962, que criou a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB). Sobre a regulamentação do abastecimento nos anos da ditadura militar, cf. LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 167-173. Note-se que parte da doutrina antitruste nacional trata das Leis nº 1.521 e nº 1.522 de 1951 ao tratar da história do antitruste no País: Cf. e.g. VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 251-252; FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste** (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, 106-110; NASCIMENTO, Ruy Coutinho do. Quatro Momentos do Antitruste no Brasil. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 188; CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 169-172.

⁵⁵ CAMPOS, Francisco. A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In: HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 190.

⁵⁶ “Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 17) os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprego da economia popular serão submetidos a processo e julgamento perante Tribunal especial, na forma que a lei instituir”.

Os casos do TSN - analisados aqui de modo não exaustivo - não indicam um esforço de conceituar economia popular. São casos concretos que, como dificilmente seria diferente, demonstram o esforço do magistrado para a solução da causa que lhe foi submetida. No entanto, eles permitem visualizar as preocupações práticas concernentes à tutela da economia popular. Vejamos.

Em caso de 1940, o TSN examinou a majoração dos preços de produtos farmacêuticos. A despeito de não ter havido condenação, o caso ilustra que as preocupações com preços e com acesso a bens tidos por essenciais estava no campo de atenção da autoridade.

ECONOMIA POPULAR - PRODUTOS FARMACÊUTICOS - MAJORAÇÃO LÍCITA. - É lícita a majoração do preço de produtos farmacêuticos, quando essa majoração, atento o preço também majorado de sua aquisição, devidamente comprovado, é razoável.⁵⁷

O tribunal também debateu a prática de preços acima dos patamares estabelecidos nas tabelas oficiais. Independentemente da qualidade do método para fins de controle inflacionário (ou para quaisquer outras finalidades), o TSN revelava seu cuidado com a elevação dos preços, dando especial ênfase ao fato de que os produtos em questão eram “gêneros de primeira necessidade”:

ECONOMIA POPULAR - GÊNEROS DE PRIMEIRA NECESSIDADE - ELEVAÇÃO DE PREÇO - Não é necessário, na compra e venda, que o preço seja pago para ser ela perfeita e acabada, bastando o acordo quanto ao objeto da venda, preço e condições. Assim, não houve mera tentativa, mas execução do crime. - Aplicação e inteligência do art. 3 n.º II, do Dec.-lei 869.⁵⁸

O TSN discutiu igualmente a possibilidade de ser crime contra a economia popular a destruição de matérias-primas ou “produtos necessários ao consumo do povo”. O tribunal entendeu que a prática só seria ilícita nos termos do Decreto-Lei nº 869/1938 se houvesse a intenção de “determinar alta de preços”. Apesar de não ter decidido pela condenação, a questão discutida pelo TSN demonstra os bens jurídicos que se visava tutelar com a Lei de Crimes contra a Economia Popular:

⁵⁷ Processo nº 855. Julgado em: 14 de fevereiro de 1940. Relator: Pedro Borges da Silva. Acusado: Manuel Monteiro. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXIII, a. XXXVII, fascículo 445, jul., 1940, p. 141-142.

⁵⁸ Apelação nº 472. Julgada em: 23 de abril de 1940. Relator: Juiz Maynard Gomes. Apelados: Antônio Rodrigues Maia e Francisco Vieira. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXIII, a. XXXVII, fascículo 445, jul., 1940, p. 141.

FALTA DE CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL - DESTRUIÇÃO DE MATÉRIAS PRIMAS - REQUISITOS PARA INTEGRAÇÃO DO DELITO. - A desídia, o desleixo, a falta de capacidade técnico-profissional, para trabalhos agrícolas, não constituem fato punível em lei, mau grado as suas consequências nocivas á vida econômica do país. - Para a integração do delito do art. 2.º, n.º I, do Dec.-lei 869, mister se torna que a destruição ou inutilização de matérias primas ou produtos necessários ao consumo do povo se faça intencionalmente, com o fim de determinar alta de preços em proveito próprio ou de terceiros.⁵⁹

Em outro caso, o TSN julgou a prática de empresas que atuavam no setor de revenda de produtos odontológicos. A conduta sob análise foi observada a partir da obtenção de um documento intitulado “Compromisso de honra”, que indicava um acordo entre empresas concorrentes para fixar os preços de revenda de artigos odontológicos, estabelecendo, inclusive, sanções aos agentes que não cumprissem o compromisso. Embora o acórdão destaque um aspecto específico - a necessidade um acordo formal para comprovar a ilicitude da conduta -, vê-se que o TSN toma em conta o risco de impunidade de agentes que restringiam o “livre exercício da concorrência”, o que “gravaria o preço dos produtos”, permitindo o gozo, por tais empresas, de “lucros certos e naturalmente excessivos”:

ECONOMIA POPULAR - CELEBRAÇÃO DE AJUSTE - COAÇÃO MORAL. - A expressão ‘celebrar ajuste’ não pode ser entendida no pressuposto de ‘pacto contratualmente firmado pelos interessados com observância de formalidades legais que lhe deem validade, tornando exigíveis as obrigações no mesmo pacto firmadas’. Nem seria admissível que os organizadores de ‘trusts’ celebrassem ajustes, com todas legais de um contrato jurídico, para o exercício de atividades sabidamente criminosas. - Impedindo-se a liberdade de comércio e o livre exercício da concorrência, grava-se o preço dos produtos em foco, com o fim de lucros certos e naturalmente excessivos, para um determinado grupo. - aplicação do Dec.-lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938.⁶⁰

Esses casos indicam que, de acordo com precedentes do TSN, reprimir práticas que provocassem alta de preços ou problemas de abastecimento, ensejando, assim, prejuízos ao bem-estar da população, significaria fomentar a economia popular.⁶¹

⁵⁹ Processo nº 1.191. Julgado em: junho de 1940. Relator: Juiz Raul Machado. Acusado: Paulo Weiner. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXIII, a. XXXVII, fascículo 445, jul. 1940, p. 143.

⁶⁰ Processo n.º 873. Julgado em: 19 de agosto de 1940. Relator: Juiz Raul Machado. Acusado: Udo Repsol e outros. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. LXXXIV, a. XXXVII, fascículo 448, out. 1940, p. 193.

⁶¹ Para críticas à atuação do TSN para combater os agentes econômicos de grande porte, cf. CAMPOS, Reynaldo Pompeu de. *Repressão Judicial no Estado Novo: esquerda e direita no banco dos réus*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982. p. 116; BALZ, Christiano Celmer. *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da Era Vargas (1936-1945)*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009, p. 216-217; CABRAL, Mário André Machado. *Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil*. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, p. 91-93. Em depoimento na Câmara dos

3.5 Economia popular e coletividade

Diante do quanto examinado acima, nota-se a vinculação entre fomento da economia popular e defesa do bem-estar econômico da coletividade. Esse bem-estar pode se materializar pela repressão a condutas abusivas praticadas por agentes que têm condições de fazê-lo, isto é, agentes que detêm poder econômico.

São expressões desse estado de coisas almejado pela legislação a garantia de preços justos, preservando as reservas da população, e o acesso a bens necessários ao consumo do povo, como gêneros alimentícios e farmacêuticos. Essas seriam condições para a proteção da “coexistência coletiva”,⁶² o que resguardaria condições mínimas de existência digna à população, possibilitando, assim, pacificação social, que era o papel mediador do Estado, segundo Campos e Hungria.⁶³

Verifica-se também uma associação entre fomento da economia popular, de um lado, e repressão ao abuso do poder econômico, de outro. A repressão ao abuso do poder econômico, notadamente pela via antitruste, manifestou-se no Brasil inicialmente pela legislação de proteção à economia popular.⁶⁴ Os objetos tutelados eram praticamente idênticos.

O bem-estar da coletividade, que pode ser ameaçado pelo exercício abusivo do poder econômico, continua sendo o guia a orientar a ação antitruste. E essa construção se inicia com a tutela jurídica da economia popular.

Deputados, o próprio Nelson Hungria reconhece a insuficiência do Decreto-Lei nº 869/1938 e do TSN: CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Diário do Congresso Nacional*, Rio de Janeiro, 22 fev. 1956, seção 1, p. 1193. Hungria havia sido convidado para se pronunciar sobre projeto de lei antitruste que tramitava na Câmara dos Deputados.

⁶² OLIVEIRA, Elias de. *Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 9-10.

⁶³ CAMPOS, Francisco. A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In: HUNGRIA, Nelson. *Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio*. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 190; CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico (1939)*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p. 63-64; HUNGRIA, Nelson. *Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio*. Rio de Janeiro: Forense, 1939, p. 8-9 e 10-14, nota de rodapé nº 1.

⁶⁴ Cf. FORGIONI, Paula A. *Os Fundamentos do Antitruste* (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 94-101; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 24.

CONCLUSÃO

O primeiro apontamento a ser feito diz respeito à insuficiência e à imprecisão da doutrina concorrencial brasileira não só sobre o Decreto-Lei nº 869/1938, mas, especialmente, sobre a ideia de economia popular, que estava na base da formulação do decreto. Deixar de entendê-la é não compreender adequadamente as origens do antitruste no Brasil. Na maioria das vezes, as referências ao decreto e ao sentido de economia popular são sintéticas, *en passant*, sem detenção ou exploração do conceito nem do contexto político-econômico em que foi produzido.

Segundo, quanto ao sentido propriamente da expressão economia popular, é pressuposto localizar historicamente o conceito. A ideia foi incluída de modo expresso em nosso ordenamento constitucional na Constituição de 1934, tendo sido reiterada na Constituição de 1937. Sua regulação veio no ano seguinte, com o Decreto-Lei nº 869/1938. O decreto é fruto de um contexto político-econômico específico, em que o Estado brasileiro passou por transformações. A Revolução de 1930 possibilitou que novos interesses tivessem eco no âmbito do governo.

O Estado se tornou mais intervencionista em temas antes pouco prioritários. A intervenção na economia, em particular, passou a ser mais sistemática. O direito foi um instrumento dessa maior intervenção econômica estatal, e o Decreto-Lei nº 869/1938 foi uma expressão disso. Proteger a economia popular foi uma agenda incorporada ao rol de preocupações estatais, e essa proteção era um instrumento para se alcançar objetivos maiores, como o desenvolvimento nacional.

Economia popular, nesse contexto, era o bem-estar econômico do povo, isto é, sua capacidade de poupar, de não pagar preços exorbitantes (que seriam fruto não da dinâmica normal de mercado, mas de manipulações ilícitas dos detentores de poder econômico), de ter garantido (livre de práticas especulativas como o açambarcamento) o abastecimento de bens essenciais, como alimentos, fármacos e vestuário, de ter condições mínimas de existência digna.

Como disse Elias de Oliveira, eram os parâmetros básicos para garantir a “coexistência coletiva”.⁶⁵

Revela-se, nesse sentido, a permanência e a atualidade do sentido de economia popular na atual legislação antitruste e na atual política de defesa da concorrência. Guardadas as particularidades históricas, viu-se a aproximação conceitual entre fomento à economia popular, de um lado, e repressão ao abuso do poder econômico, de outro.⁶⁶

A ideia de repressão ao abuso do poder econômico vem guiando as formulações legislativas antitruste desde então, passando pelo Decreto-Lei nº 7.666/1945 (“Lei Malaia”) e pelas Leis nº 4.137/1962, nº 8.158/1991, nº 8.884/1944 e nº 12.529/2011. As duas últimas, inclusive, expressamente trazem a coletividade como titular dos bens jurídicos protegidos pela legislação, bem como estabelecem a repressão ao abuso do poder econômico entre os ditames constitucionais que orientam o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.⁶⁷

A legitimação constitucional da legislação e da política de defesa da concorrência também adota essa dicção. Desde a Constituição de 1946, todas as Constituições brasileiras adotaram a repressão ao abuso do poder econômico como guia constitucional da ação estatal antitruste.⁶⁸

As práticas de detentores de poder econômico que podem afetar as condições de bem-estar da coletividade são até hoje o foco do antitruste nacional. Essa história, como se viu, começa nos anos 1930, com a ideia de economia popular.

⁶⁵ OLIVEIRA, Elias de. *Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952, p. 9-10.

⁶⁶ Cf. FORGIONI, Paula A. *Os Fundamentos do Antitruste* (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 94-101; BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 24.

⁶⁷ “Art. 1º [...]. Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta Lei”. A redação do parágrafo único do art. 1º é idêntica na Lei nº 8.884/1994 e na Lei nº 12.529/2011.

⁶⁸ Constituição de 1946 (art. 148), Constituição de 1967 (art. 157, VI), Constituição de 1969 (art. 160, V) e Constituição de 1988 (art. 173, § 4º). Especificamente quanto à Constituição de 1988, o texto traz um dispositivo específico sobre economia popular: “Art. 173 [...] § 5º A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular”.

REFERÊNCIAS

- AMANN, Edmund; BAER, Werner. Neoliberalismo e Concentração de Mercado no Brasil: a emergência de uma contradição? Tradução de Emmanoel Boff. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, dez. 2006, p. 269-289.
- ANDRADE, José Maria Arruda de. *Economicização do Direito Concorrencial*. São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- BAGNOLI, Vicente. *Direito Econômico e Concorrencial*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- BAGNOLI, Vicente. *Introdução ao Direito da Concorrência: Brasil - globalização - União Européia - Mercosul - Alca*. São Paulo: Singular, 2005.
- BALZ, Christiano Celmer. *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da Era Vargas (1936-1945)*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.
- BARBIERI FILHO, Carlo. *Disciplina Jurídica da Concorrência: abuso do poder econômico*. São Paulo: Resenha Tributária, 1984.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Naturais*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. Estado Intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecer de um diálogo entre ausentes. In: Cláudio Pereira de Souza Neto; Daniel Sarmiento; Gustavo Binenbojm. (Org.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 725-738.
- BERCOVICI, Gilberto. O Ainda Indispensável Direito Econômico. In: BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. *Direitos Humanos, Democracia e República: homenagem a Fábio Konder Comparato*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 503-519.
- BERCOVICI, Gilberto. ANDRADE, José Maria Arruda de. A Concorrência Livre na Constituição de 1988. In: ADEODATO, João Maurício; BITTAR, Eduardo Carlos Bianca (Org.). *Filosofia e Teoria Geral do Direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 449-468.

BULGARELLI, Waldirio. **Concentração de Empresas e Direito Antitruste** (1975). 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

CABRAL, Mário André Machado. **Estado, Concorrência e Economia: convergência entre antitruste e pensamento econômico no Brasil**. 2016. 291 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CARONE, Edgar. **O Estado Novo: 1937-1945**. Rio de Janeiro, São Paulo: Difel, 1976.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Prefácio. In: OCTAVIANI, Alessandro. **Estudos Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2015.

CARVALHO, Vinicius Marques de. Aspectos Históricos da Defesa da Concorrência. In: CORDOVIL, Leonor et al. **Nova Lei de Defesa da Concorrência Comentada**. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário do Congresso Nacional**, Rio de Janeiro, 22 fev. 1956, seção 1, p. 1191.

CAMPOS, Francisco. A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In: HUNGRIA, Nelson. **Dos Crimes contra a Economia Popular e das Vendas a Prestações com Reserva de Domínio**. Rio de Janeiro: Forense, 1939.

CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico** (1939). Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

CAMPOS, Reynaldo Pompeu de. **Repressão Judicial no Estado Novo: esquerda e direita no banco dos réus**. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.

CASTRO, Josué de. O Problema da Carestia de Vida no Brasil. In: CASTRO, Josué de. **Ensaio de Biologia Social**. São Paulo: Brasiliense, 1957, p. 195-217.

COMPARATO, Fábio Konder. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 453-472.

CONSIDERA, Claudio Monteiro; CORRÊA, Paulo. **The Political Economy of Anti-Trust in Brazil: from price control to competition policy** [Mimeo]. 2001.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FAUSTO, Boris. **A Revolução de 1930: historiografia e história** (1970). 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Lei de Defesa da Concorrência, Origem Histórica e Base Constitucional. **Arquivos do Ministério da Justiça**, n. 180, jul./dez. a. 45, 1992, p. 175-185.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Lei de Proteção da Concorrência: comentários à legislação antitruste** (1995). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

FORGIONI, Paula A. **Os Fundamentos do Antitruste** (1998). 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FRANCESCHINI, José Inácio Gonzaga; FRANCESCHINI, José Luiz Vicente de Azevedo. **Poder Econômico: exercício e abuso: direito antitruste brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

FRAZÃO, Ana. **Direito da Concorrência: pressupostos e perspectivas**. São Paulo: Saraiva, 2017.

HUNGRIA, Nelson. Os Crimes contra a Economia Popular e o Intervencionismo do Estado. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. LXXIX, a. XXXVI, jul. 1939, p. 45-48.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **História Política do Abastecimento: 1918-1974**. Brasília: BINAGRI, 1979.

LYRA FILHO, João. **A Proteção da Economia Popular**. Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio & Cia., 1946.

LYRA FILHO, João. **Problemas de Economia Popular**. Rio de Janeiro: Alba, 1939.

LYRA, Roberto. **Crimes contra a Economia Popular: doutrina, legislação e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Jacinto, 1940.

MAGALHÃES, Paulo Germano de. **A Nova Liberdade**. Combate aos trustes e cartéis. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1965.

MARTINEZ, Ana Paula. Controle de Concentrações Econômicas no Brasil: passado, presente e futuro. **Revista do IBRAC**, São Paulo, n. 18, jul./dez. 2010, p. 11-57.

MARTINEZ, Ana Paula. Histórico e Desafios do Controle de Concentrações Econômicas no Brasil. In: MARTINEZ, Ana Paula. **Temas Atuais de Direito da Concorrência**. São Paulo: Singular, 2012, p. 23-67.

MATA, Milton da. Controles de Preços na Economia Brasileira: aspectos institucionais e resultados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, n. 3, dez. 1980, p. 911-953.

MATTOS, César. Introdução. A Revolução do Antitruste no Brasil. A teoria econômica aplicada a casos concretos. In: MATTOS, César (Org.). **A Revolução do Antitruste no Brasil: a teoria econômica aplicada a casos concretos**. São Paulo: Singular, 2003, p. 19-28.

NASCIMENTO, Ruy Coutinho do. Quatro Momentos do Antitruste no Brasil. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 187-194.

OLIVEIRA, Elias de. **Crimes contra a Economia Popular e o Juri Tradicional**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à Razão Dualista (1972). In: OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à Razão Dualista / O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 25-119.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. **Direito e Economia da Concorrência**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

ONTO, Gustavo Gomes. **Da Irrelevância do Mercado ao Mercado Relevante: economistas, teoria econômica e política antitruste no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, 2009.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; CASAGRANDE, Paulo Leonardo. **Direito Concorrencial: doutrina, jurisprudência e legislação**. São Paulo: Saraiva, 2016.

PROENÇA, José Marcelo Martins. **Concentração Empresarial e o Direito da Concorrência**. São Paulo: Saraiva, 2001.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Infrações da Ordem Econômica e Legislação de Defesa da Concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica**. In: FARINA, Laércio (Ed.). **A Nova Lei do CADE**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 96-123.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. **Política de Concorrência e Desenvolvimento: reflexões sobre a defesa da concorrência em uma política de desenvolvimento**. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, jul./dez. 2011, p. 321-344

SALGADO, Lucia Helena. **A Economia Política da Ação Antitruste: o debate conceitual e um exercício para o caso brasileiro**. São Paulo: Singular, 1997.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Direito Concorrencial: as estruturas (1998)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SCHUARTZ, Luís Fernando. **A Desconstitucionalização do Direito de Defesa da Concorrência**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Org.). **Vinte Anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 761-780.

SHIEBER, Benjamin M. **Abusos do Poder Econômico: direito e experiência antitruste no Brasil e nos E.U.A.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1966.

SILVA, Jorge Medeiros da. **A Lei Antitruste Brasileira**. São Paulo: Resenha Universitária, 1979.

VAZ, Isabel. **Direito Econômico da Concorrência**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

VENANCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o direito público econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.

Recebido em: 27.01.2019 / Aprovado em: 01.04.2019 / Publicado em: 06.05.2019

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

CABRAL, Mário André Machado. O sentido de “Economia Popular”: a origem do antitruste no Brasil dos anos 1930. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, RS, v. 14, n. 1, e30971, jan./abr. 2019. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369430971>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30971> Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2019 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM

Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira e Angela Araujo da Silveira Espindola



Este obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE O AUTOR

MÁRIO ANDRÉ MACHADO CABRAL

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutor em Direito Econômico e Financeiro (área de Direito Econômico e Economia Política) pela Universidade de São Paulo (USP), com tese aprovada com distinção. Foi pesquisador visitante na Universidade de Iowa (Estados Unidos), sob orientação do prof. Herbert Hovenkamp. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (magna cum laude). Advogado, atuando na área de Direito Econômico, com ênfase em Direito Concorrencial. Sua agenda de pesquisa está voltada para os seguintes temas: História do Direito Econômico; Concorrência e Inovação; Papel do Estado na Economia; Direito e Subdesenvolvimento.