

AS ORIGENS DO SISTEMA BRASILEIRO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA

Luiz Carlos Delorme Prado^() e Pedro Navarrete^(**)*

INTRODUÇÃO

Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962 que criou o CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o primeiro órgão com funções antitruste criado no Brasil, foi o terceiro mais antigo estatuto jurídico sobre o tema nas Américas. No continente apenas o *Competition Act* do Canadá, de 1889, e o *Sherman Act* dos EUA, de 1890, são mais antigos. Este estatuto foi promulgado em 1962, no amplo pacote do “Programa de Reformas de Base” instituídas no Governo João Goulart¹. A Lei 8884/94, conhecida como o estatuto que criou o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência moderno, foi uma reestruturação no marco das “Reformas Liberais”, do modelo antigo. Os aspectos políticos e econômicos da origem e preservação do CADE como instituição perpassam o regime democrático, o Golpe Militar, o regime ditatorial-militar e, também, a alteração do modelo político-econômico desenvolvimentista para o modelo de Estado liberal.

Por que o surgimento do CADE ocorreu no conturbado período da política nacional, Governo parlamentarista de João Goulart, nas vésperas do Golpe Militar de 1964? Como o CADE resistiu, ou por que não o extinguiram, nas inúmeras reformas ocorridas até a Nova República?

Este trabalho trata das questões levantadas acima. Este sustenta duas proposições principais:

- (i) Por razões da estratégia econômica e as opções políticas do governo militar, a política de combate ao abuso de poder econômico foi

^(*) Professor do Instituto de Economia da UFRJ

^(**) Doutorando em Economia pelo IE-UFRJ

¹-As Reformas de Base foram uma bandeira política que o presidente João Goulart sustentava e incluía a Reforma Agrária, a Lei Antitruste e o Controle da Remessa de Lucros para o exterior. L..... bandeiras eram defendidas para fins de mudança institucional do ambiente democrático; eram objetivos apoiados por importantes setores sindicais e, a Reforma Agrária, contava com o especial suporte do movimento camponês.

considerada supérflua frente à prioridade da industrialização e a implementação de políticas industriais. Quando necessário, o governo preferia recorrer a políticas de intervenção direta para tratar de questões de abastecimento e de controle de preços. Os objetivos da política concorrencial representavam pequena parcela das diretrizes dos planos nacionais de desenvolvimento nesse período. O CADE tinha pouca autonomia e, muitas vezes, apenas complementava as ações dos demais organismos, dentro da perspectiva da política industrial. Mas embora com funções reduzidas, era considerado um instrumento útil de política pública e foi usado, regularmente, de forma complementar às políticas de intervenção direta.

- (ii) Na crise do desenvolvimentismo, durante a década de oitenta, ocorreram mudanças. A opção do governo pelo controle direto nos mercados foi consolidada e aprofundada. No entanto, no final da década de oitenta, principalmente, após o fracasso do Plano Cruzado, e principalmente, no início da década de 1990, os organismos de controle de preços e abastecimentos, que sustentavam a ação direta do Governo, passaram por seguidas reformas, e aos poucos o sistema moveu-se para a reconstrução de uma política de defesa da concorrência.²

O CADE surgiu no Governo parlamentarista de Goulart, quando foram sistematizadas e concentradas as diretrizes da política antitruste, antes vigente em arcabouço normativo esparso e conectado às disposições do Código Penal.³ A partir da promulgação da Lei 4.137/1962, as análises dos casos de antitruste deixaram de ser competência exclusiva da esfera penal para ser, também, de competência da esfera

² Cf. Prado (2013) p. 14. “Ou seja, até a década de 1980, a oposição à agenda desenvolvimentista vinha de uma visão conservadora que rejeitava a agenda de reformas promovida pelas políticas desenvolvimentistas. A partir da década de 1990, as abordagens neoliberais, não mais rejeitam reformas, mas defendem sua própria agenda de reformas que pretendia simultaneamente acabar com as políticas anteriores, mas também criar uma nova ordem que estabelecesse as condições econômicas e políticas para implementar um novo modelo econômico. Por isto, o neoliberalismo nos países em desenvolvimento, ao contrário do seu discurso, tem um viés altamente intervencionista. Sua agenda passa por reformulação do papel do Estado. Por um lado, implica em reforma administrativa com a redução dos funcionários públicos e alienação de empresas estatais, mas por outro lado, a nova agenda tem como objetivo criar novas instituições, tais como as Agências Reguladoras e uma Agência de Defesa da Concorrência, para administrar a nova ordem econômica orientada para o mercado”.

³ A Constituição de 1946, no seu Art. 148 dispunha sobre as diretrizes da defesa da concorrência. Conquanto, necessitava de lei complementar, regulada apenas em 1962, com a Lei 4.137. Na ausência de regulação do Art. 148, retomava-se DL 869/1937. Getúlio Vargas sancionou duas novas leis que tratavam explicitamente tema, ainda sem regular o Art. 148, a Lei 5.121 e a Lei 5.122, de 1951.

administrativa. O que implicava alterações significativas nos mecanismos de investigação, julgamento e nos efeitos de uma condenação.

No início da legislação antitruste brasileira estava presente a visão política de combate aos grandes trustes e cartéis, especialmente, os internacionais. Utilizavam amplamente conceitos como a “defesa da economia popular” e a “carestia”. A pré-história legislativa do direito antitruste brasileiro remonta ao Decreto Legislativo nº 869/1938, à “Lei Malaia” de 1945, ao Projeto de Lei nº 122/1948 e ao Projeto de Lei nº 3/1955.⁴ Da evolução desse debate legislativo, surge o CADE na década de sessenta, marginalizado pela política industrial, justaposto ao órgão de abastecimento, Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e aos órgãos de controle de preços, Conselho Interministerial de Preços (CIP) e Comissão Nacional para Estabilização de Preços (CONEP).⁵ À época, a estrutura administrativa do CADE era muito pequena, carecia de verbas e de pessoal, também de divulgação e reconhecimento do público de suas atribuições.

Somente na década de noventa, deu-se início à criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). O primeiro passo foi dado em 1991, com a Secretaria Nacional de Defesa Econômica (SNDE), antecessora da Secretaria de Defesa Econômica (SDE). O CADE foi transformado em autarquia em 1994.⁶ O Sistema ficou completo em 1995, com a criação da Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

Atualmente, o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência foi unificado e institucionalizado na pessoa jurídica da autarquia do CADE. O “SuperCADE” atual é resultado da unificação da SDE, da Procuradoria-Geral do CADE, no próprio CADE.⁷ O papel social e institucional do Conselho, hoje, tem muitas semelhanças com as diretrizes propostas em 1962: garantir um ambiente concorrencial para propiciar o

⁴ Respectivamente, Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938; Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945; Projeto de Lei nº 122, de 27 de julho de 1948; Projeto de Lei nº 3, apresentado no dia 28 de fevereiro de 1955, transformado na Lei Ordinária nº 4.137/1962.

⁵ A Lei Delegada nº 5, de 26 de setembro de 1962, criou a SUNAB;

O Decreto nº 63.196, de 29 de agosto de 1968, criou o CIP. O Decreto nº 61.993, de 28 de dezembro de 1967, criou o CONEP. O sistema de controle de preços e abastecimento foi organizado entre 1962 e 1973, entrou em pleno funcionamento entre 1974 e 1980 e foi extinto em 1991. Cf. FRISCHTAK, 1980 e DA MATA, (1980).

⁶ Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. A autarquia é uma personalidade jurídica pública de descentralização administrativa. Em geral, ocorre para dar maior autonomia administrativa ao ente, gerando maior especialização nos seus procedimentos internos e orçamento. A maior autonomia não livra o organismo do controle e tutela do ente ao qual está vinculada.

⁷ Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

desenvolvimento tecnológico e inovador, gerando maior bem-estar para a população, e, ainda, usar a competição como forma de controle dos preços e do comportamento empresarial saudável.

O artigo está dividido em três partes, fora esta introdução e a conclusão. A primeira trata das origens da Lei do CADE e os primeiros anos de existência (1962-1973). A segunda trata do CADE durante a década de setenta até o início da nova República (1974-1984). A terceira trata do CADE no momento dos planos de estabilização da década de oitenta até a origem do Sistema Brasileiro de Defesa Econômica (1985-1994).

1. A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL E OS PRIMEIROS ANOS DO CADE (1962-1973)

Desde 1962, há no Brasil um órgão responsável pela defesa da concorrência. A história anterior a 1962 ilustra os percalços e vitórias dos legisladores, que possibilitaram a proposição do Projeto de Lei nº 3, de 1955 que, aprovada em 1962, instituiu o CADE.

O CADE originou-se do Projeto de Lei nº 122/1948, de autoria de Agamemnon Magalhães, que adotava conceitos análogos àqueles adotados pelo *Sherman Act* e o *Clayton Antitrust Act*. Após a morte do deputado, em 1952, seu filho, Paulo Germano de Magalhães, apresentou à casa legislativa o mesmo projeto, com algumas alterações.⁸ A mais importante mudava a tipificação dos ilícitos contra a ordem econômica, eles deixariam de ser penais e passariam a ser administrativos.

O projeto do pai foi modificado, quanto à tipificação administrativa, e encaminhado ao legislativo, onde foi aprovado com alterações. Como o processo de apuração das condutas anticompetitivas passaram a ser apuradas em um processo administrativo e não mais judicial, além das impugnações e recursos cabíveis na própria esfera administrativa, manteve-se resguardada a possibilidade de impugnar a decisão proferida pelo Conselho junto a Poder Judiciário. Essa alteração manteve-se até os dias de hoje e

⁸ Paulo Germano de Magalhães foi o primeiro Procurador-Geral do CADE.

serviu, inclusive, de inspiração legislativo-institucional para outros países que vieram a criar suas instituições de defesa da concorrência à semelhança do modelo brasileiro.⁹

Inicialmente, o CADE era composto por um presidente e quatro conselheiros. Em agosto de 1963, o Embaixador Lourival Fontes foi nomeado o primeiro Presidente. Ele levou a termo a tarefa de institucionalizar o órgão, elaborando seu regulamento e o regimento interno. Os trabalhos tiveram início em 1963, como uma instituição com a tarefa de combater o abuso de poder econômico e, principalmente, defender a economia popular. Nas palavras de Lourival:

(...) A força econômica não será para nós um meio de lucro ou de uma tendência de emissões. O seu fim não é a ganância nem a opressão, mas um instrumento das necessidades e aspirações populares. Não reivindicaremos o monopólio do dinheiro e da terra, nem defenderemos uma sociedade arcaica e subdesenvolvida, em que se conta o supérfluo para alguns e a necessidade para todos.¹⁰

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

Vamos fazer uma revolução pacífica. Não no nosso interesse, mas no interesse do País, para a formação de uma sociedade moderna, de uma sociedade em que todos possam participar da riqueza nacional, para que elas não se constituam em privilégios e abusos que devem ser combatidos pelos senhores, com o apoio do presidente e acima de tudo, com o apoio decisivo do povo, em combate permanente e patriótico. (...) um pesado muro de pedra separa a missão confiada àquele Conselho dos grandes objetivos a serem atingidos, mas que para rompê-los o CADE não contará somente com seu apoio, pois, o povo brasileiro será o seu maior aliado na busca de melhores condições de vida.¹¹

Deve-se atentar para o uso das expressões, “instrumento das necessidades e aspirações populares” e “interesse do País”, empregadas pelo Presidente João Goulart e pelo primeiro Presidente do Conselho, Lourival Pontes. A primeira organização do CADE

⁹ MAGALHÃES, P. G. “Entrevista publicada em jornal”. O Semanário. Rio de Janeiro, 20 a 27 de junho de 1957, p. 7. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 13/05/2013

¹⁰ PONTES, Lourival. “Discurso no ato de posse como Presidente do CADE”. Correio da Manhã, Rio de Janeiro, 1º Cad., p. 2, 5 de agosto de 1963. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 15/05/2013.

¹¹ GOULART, João. “Goulart ao Cade: povo maior aliado”. Correio da Manhã, 1º cad. p. 2, 5 de agosto de 1963. Disp: <http://hemerotecadigital.bn.br/>, acesso: 15/05/2013.

(1962-1964) tinha o objetivo de defender a economia popular contra a grande empresa, os monopólios, os trustes e cartéis, principalmente, contra as grandes corporações internacionais, atuantes no mercado brasileiro.

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

A Constituição de 1967 tinha artigos que tratavam especificamente da defesa da ordem econômica e recepcionou a Lei 4.137/62. Os primeiros movimentos para a consolidação da jurisprudência e do rito processual foram definidos. Afirmou-se regra de instauração direta de processo administrativo quando incitado por processo prévio em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Os membros do Conselho e Procuradores passaram a divulgar para o público em geral a doutrina e os conceitos mais relevantes em matéria de defesa da concorrência, em jornais e revistas. Não obstante, a política industrial era prioritária, inclusive presente nos discursos dos Conselheiros.

Pode-se dizer que as políticas de controle de preços e de abastecimento reduziram a autonomia do CADE tanto quanto à escolha dos casos julgados, quanto ao resultado desses julgamentos. Nesse período inicial, a atuação da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e do Conselho Interministerial de Preços (CIP) era muito mais ampla. Por exemplo, existiam subsecretarias da SUNAB em quase todos os Estados da Federação. Anteriormente, o controle dos preços e abastecimento, o tabelamento e a defesa da “economia popular” em geral, eram feitos pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), que sofria críticas pela sua ineficácia, pelos problemas de abastecimento para a produção industrial e pela inflação crescente. A partir da criação da SUNAB e do CIP esses organismos de intervenção direta foram progressivamente fortalecidos, tanto em número de funcionários, quanto na dotação orçamentária.¹²

¹² Cf. FRISCHTAK, R (1980) para uma análise mais pormenorizada do CIP e a economia brasileira.

Ao final de 1973, o CADE era uma instituição consolidada na forma processual e possuía processos e conceitos bem definidos e aplicáveis. Deve-se atentar para a importante influência exercida pelos presidentes na forma de atuação da instituição, principalmente, no *modus operandi* do Conselho. Ademais, possuía escassos recursos financeiros, reduzido pessoal técnico, tinha sua autonomia determinada pela política industrial. Essa situação contribuía para a ineficácia punitiva da instituição. O governo determinava ao CADE julgar casos que favoreciam a política industrial, como problemas de abastecimento em mercados específicos, como os casos julgados nos mercados de vidro e cimento. Outro claro problema era a cartelização dos mercados regulados diretamente pela SUNAB e CIP. Não era possível analisar ou julgar esses casos, mesmo que ocorressem ilícitos concorrenciais. Logo, o CADE atuava em um espaço reduzido pela política industrial e pela política de abastecimento.¹³

2. O CADE DURANTE A DÉCADA DE SETENTA ATÉ A NOVA REPÚBLICA (1974-1984)

Nos primeiros doze anos de existência do CADE (1962-1974) foram julgados apenas 12 processos, sem punições. Em 1974 ocorreu a primeira condenação, contra subsidiária da Pepsi no caso da “guerra das garrafas”.¹⁴ Logo, em 1975, foram julgados mais oito casos e, no primeiro semestre de 1976, outros seis. Entretanto, em todo o período (1974-1984) o balanço do CADE continuou tímido: pouco mais de uma centena de averiguações preliminares e algo em torno de setenta instaurações de processos administrativos.¹⁵ Desses, apenas trinta e seis tiveram suas análises concluídas, 26 (vinte e seis) aguardavam julgamento e cinco tiveram seus trâmites interrompidos por decisões judiciais (mandados de segurança). Dentre os julgamentos concluídos estavam sete condenações, entretanto, em virtude de cinco liminares judiciais, apenas duas condenações foram efetivamente cumpridas.

Foi em 1976 que o CADE aplicou sua segunda condenação, contra as empresas Firestone, Pirelli e Goodyear, acusadas de praticarem discriminação de preços para

¹³ FORGIONI, 1998, p.124.

¹⁴ A guerra das garrafas foi o processo que analisou a disputa entre a Pepsi e a Coca-Cola no mercado de refrigerantes do Rio Grande do Sul. A Coca-Cola acusava a Pepsi de destruir os vasilhames de sua empresa quando encontravam-se grafados com o logo da marca.

¹⁵ Segundo os números apresentados pela Revista de Direito Econômico, 1ª Ed. 1975.

forçar distribuidores de pneus a se enquadrarem na sua política de comercialização. A multa aplicada foi o equivalente a 10 mil salários mínimos (à época). Nos anos seguintes, o CADE aplicou mais cinco multas. Em abril de 1978 foi a vez da Elevadores Schindler e da Colortel pagarem multas. Em outubro de 1980 foram condenadas a Dixie S/A e a Comércio e Indústria Neva. Finalmente, em junho de 1982, foi multada a Alumínio e Indústria S/A.¹⁶ Para esses processos, o CADE contava, entre 1974 e 1984, em média, com apenas 162 (cento e sessenta e dois) funcionários, sendo que 62 (sessenta e dois) pertenciam ao quadro de servidores efetivos do Conselho, enquanto que os outros 100 (cem) funcionários eram requisitados de empresas e outros órgãos públicos.¹⁷

Em 1974, surgiu o debate sobre a necessidade de o CADE cuidar da defesa do consumidor.¹⁸ O Ministério da Justiça atribuiu ao órgão à função de fiscalizar a qualidade e durabilidade dos bens de consumo, enquanto não fosse criado um órgão específico. No âmbito do Senado, por iniciativa dos senadores Magalhães Pinto e Francisco Montoro, formou-se comissão para discutir o papel das empresas multinacionais e a natureza das fusões e aquisições. A comissão apresentou novas denúncias contra multinacionais, *Goodyear* e *Pirelli*, também contra a *Toshiba* e a *BBC Brown Boveri*. Neste ano, o CADE aplicou a primeira punição na sua história à *Pepsi-Cola*, que foi denunciada pela *Coca-Cola* no que ficou conhecido como a “guerra das garrafas”.

Em 1975, o ambiente político passou a ser crítico para as multinacionais, em virtude dos resultados da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara dos Deputados, no ano anterior.¹⁹ Nesse contexto, a *RenTV* denunciou a *Colortel*,

¹⁶ Revista de Direito Econômico, nº4, agosto/1976: AS MULTAS IMPOSTAS PELO CADE.

¹⁷ Dados da Revista de Direito Econômico ano 1, nº1, agosto/1975 e nº14 de agosto/1980.

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

¹⁹ Deu-se importante passo na regulação das práticas de mercado com a criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em outubro de 1975, em que também se discutiu os demais órgãos judiciais, como o CADE. Jornal do Brasil, p.14, 8/8/75.Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 23/08/2013.

subsidiária da Rentacoler – empresa multinacional que operava em nove países – por prática de *dumping* (sic), com objetivo de denunciar a prática de preços predatórios.²⁰

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

“Ele aceitou o domínio das multinacionais no Brasil, colocando em dúvida a Lei 4.137 do CADE”. O Ministro rebatia: “*normal no regime capitalista às empresas nascerem, crescerem, agigantarem-se, assumirem a forma de grande aglomerados financeiros, exercerem suas influências políticas, organizarem-se em cartéis, beneficiarem-se com pools e perpetrarem dumpings*”²¹.

Mirow considerava a Justiça Militar incompetente para julgar o seu processo.²² Deu provas de que em 1966 a participação nacional na indústria eletroeletrônica era de 18%, caindo para 3% em 1976 e 1977. Demonstrou que a *General Eletric* confessou a *Security and Exchange Comission* dos EUA- confissão esta protocolada com o nº 327 e nº 486 – que já havia pago intermediários e subornos no montante de 4 milhões e 650 mil dólares, no Brasil. Ademais, a Siemens, através de seu diretor superintendente Michael de La Camp, também confessou o mesmo ao CADE.²³

²⁰ Vale uma nota conceitual: o *dumping* é definido como o uso de preços reduzidos em mercados estrangeiros, relativo aos preços utilizados no mercado de origem, que possibilitem à empresa multinacional maior competitividade no mercado internacional, eliminando as concorrentes, em geral, subsidiada pelo mercado interno ou pelo governo nacional. O *dumping* nesses casos julgados do CADE, não analisavam as relações do comércio internacional, portanto, pode-se dizer que era um uso indevido do conceito. O CADE julgava a prática de preços predatórios no mercado nacional. A ameaça era de falência da firma brasileira Rentv, por oferecer aparelhos por preços muito abaixo do razoável. A denúncia foi feita pelo ex-deputado Emerino Arrudo, diretamente à presidência da República, que instruiu ao CADE para instaurar o processo.

²¹ JB, p. 25, 1/03/1977. Disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

²² “O autor do livro “Ditadura dos Cartéis” defende-se usando 200 quilos de documentos. Depois de apresentar mais de cinco malas com 200 quilos de documentos comprobatórios de sua inocência – fato inédito na Justiça – o empresário Kurt Mirow quis saber na 2ª Auditoria da Aeronáutica onde prestou depoimento ontem, onde foi enquadrado na Lei de Segurança Nacional. Inversão dos padrões morais, o denunciante é culpado e o corrupto e corruptor não são molestados”. (JB, 9/9/77)

²³ JB, 31/8/1977, p.3 disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 31/08/2013.

Em 1980, ainda na gestão de Gratuliano, o CADE multou a multinacional Neva S/A em Cr\$ 12 milhões. A Neva S/A, detentora de grande parte do comércio de cereais e maquinaria em todo o mundo, tentou afastar a concorrente do mercado, adquirindo quase todo o patrimônio da Glitz, concluiu o parecer do relator.²⁴

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

Eduardo Galil deixou o CADE, em dezembro de 1981, para participar das eleições legislativas do ano seguinte, concorrendo ao cargo de deputado Federal.²⁵ A presidência do Conselho superou a vacância tão somente no final de 1982, quando Paulo Muniz foi nomeado novo presidente. Logo de início, apregoava com um discurso de “xerife contra os cartéis e oligopólios”, conquanto, atividade do Conselho foi reduzida em sua presidência.²⁶

O novo presidente até tentou retomar as atividades decisórias, como o julgamento do processo instaurado contra a Maco Metalúrgica S/A, que esperava julgamento desde 1977. Julgou também o caso da Cogumelo contra a Massey e Valmet, sobre a patente na fabricação de cabine para tratores.²⁷ A fim de qualificar a pouca atuação do presidente Paulo Moniz, deve-se destacar que, comparativamente, com o *Federal Trade Commission*, nos EUA, o CADE tinha ínfima estrutura e pessoal. O organismo norte-

²⁴Jornal do Brasil, 30 de setembro de 1980, p. 28. Economia, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 03/09/2013.

²⁵Jornal do Brasil, 29 de dezembro de 1981, p.3, Política, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013. Essas eleições elegeram os deputados que votariam na eleição presidencial indireta de 1985. Eduardo Galil foi Deputado Federal, 1975-1979, RJ, ARENA. Dt. Posse: 01/02/1975; Deputado Federal, 1983-1987, RJ, PDS. Dt. Posse: 01/02/1983. Filiações Partidárias: PDC; PMDB; PDS; ARENA. Atividades Partidárias: Vice-Líder da ARENA, 1976-1977. (fonte: <http://www2.camara.gov.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=123123&tipo=0>, acesso 12/10/2013)

²⁶Paulo Muniz era ex-diretor e ex-inspetor da SUNAB onde trabalhou por 24 anos, pretende restaurar as relações entre o CADE e os empresários e atuar como um xerife e impor o cumprimento da Lei e a ordem nos mercados.

²⁷“Tarda mais não falha. Depois de longos anos de idas e vindas a Maco Metalúrgica S/A conseguiu finalmente que o CADE julgasse e condenasse a empresa estrangeira Aisa Alumínio Industrial S/A, por unanimidade, com multa de Cr\$ 17 milhões. A Metalúrgica recorre da punição, de causar a falência da Maco Metalúrgica, do Rio. Segundo o advogado da AISA, José Inácio Franceschini, será pedida uma revisão de prova, “mas desde já asseguro que não tivemos nenhuma atitude ilegal e imprópria no caso”. (Jornal do Brasil, 22 de julho de 1982, p. 20 disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/09/2013)

americano contava com uma estrutura de um mil (1.000) advogados, além de economistas, contadores e funcionários burocratas. Ademais, era assessorado pelo *Antitrust Division* do Ministério da Justiça americano, que contava com mais trezentos e cinquenta (350) advogados, quarenta (40) economistas e mais de quatrocentos (400) funcionários burocratas. O organismo brasileiro era integrado por cento e sessenta e dois (162) funcionários sendo apenas sessenta e dois (62) funcionários do quadro permanente de servidores do CADE. Os outros cem (100) eram requisitados temporariamente de outros organismos públicos.²⁸

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

A crise do desenvolvimentismo pode ser delimitada, especificamente, com o fracasso do Plano Cruzado em 1987. A crítica neoliberal entendia a estrutura produtiva como ineficiente, com forçada diversificação e pouca competitividade internacional. O protecionismo, segundo a crítica, havia garantido margens de lucros elevadas a despeito da baixa produtividade. A promoção da concorrência era vista como um mecanismo eficiente para o aumento da produtividades e para preços menores. Esse seria o mecanismo central de estímulo à incorporação de novas tecnologias, sustentando o ciclo virtuoso de aumento de produtividade e salários reais.

As reformas liberalizantes da década de noventa representaram a ruptura com o modelo brasileiro desenvolvimentista. A política industrial foi reduzida a um mínimo abolida, a política econômica passou a centrar-se no combate à inflação.

Já no Governo Sarney foi criada uma comissão de especialistas encarregada dos estudos para reestruturação do CADE.²⁹ O maior problema da economia era a inflação, logo o Governo armava-se para estabilizar os preços, desde os controles de preços até a defesa da concorrência, passando pelas políticas de restrição da demanda agregada. A ofensiva do governo contra a inflação era considerada prioritária por Sarney, ao promover o uso amplo da Lei Delegada nº4/62– que previa até mesmo a intervenção em empresas

²⁸Fonte: Revista de Direito Econômico, nova fase nº1, jan./mar. 1986.

²⁹Uma comissão de juristas e economistas encarregada de estudar mudanças legislativas e definir uma nova rotina administrativa para o CADE se reuniu ontem, pela primeira vez no Ministério da Justiça. Na comissão Antonio Evaristo de Moraes Filho, professor da UFRJ; Clovis Cavalcanti Filho; Fabio Konder; João Geraldo Piquet Carneiro e Luiz Gonzaga Belluzo Filho. (JB, 14 de setembro de 1985, p. 17, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013)

produtoras e supermercados, a fim de assegurar a distribuição de produtos de consumo popular, assim como, ampliação da atuação do CADE e do CIP.

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

O governo da transição democrática, da Constituinte, também, era o governo do total combate a inflação. Desde a comunidade acadêmica, aos Ministros, todos clamavam pelo fim da inflação: *“a prioridade básica do Governo Tancredo Neves deve ser eliminar a inflação, abandonando políticas gradualistas e excessos de prudência.”* – afirmava o Ministro da Fazenda Francisco Dornelles³⁰.

O governo usava todos os meios para o combate inflacionário, estudava a aplicação das leis contra especulação, principalmente, em relação aos preços dos alimentos e a cobrança extorsiva no crédito ao consumidor. Segundo Dílson Funaro, *“o governo fez um levantamento da legislação disponível sobre o assunto e usará a Lei Delegada nº4 - que garante a intervenção na economia para assegurar a livre distribuição de produtos de consumo popular – e o Conselho Administrativo de Defesa Economia (CADE) – que dispõe de poder de polícia contra a formação de cartéis e políticas predatórias de preços - além do Conselho Interministerial de Preços (CIP) – para refrear os preços indústrias”*.³¹

O fato era que a administração federal possuía 45 órgãos diferentes, com atividades sobrepostas, que cuidavam de questões relacionadas aos preços, ao abastecimento

³⁰Ulysses pede a Tancredo prioridade absoluta a inflação: que seja menos Juscelino e mais Campos Sales (10 de março de 1985, Jornal do Brasil, CAPA, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013))

³¹*“Dizem que a Lei Delegada nº4 era a arma de mais grosso calibre, no sentido de intervenção direta, de que dispunha o governo na sua ofensiva contra a inflação. A Lei nº4 versava sobre assegurar a livre distribuição de produtos de consumo popular, e garantir o suprimento de matérias primas para a agropecuária, pesca, indústria no país. Segundo o texto legal o governo podia intervir na compra, armazenamento, distribuição e venda de produtos, também na fixação de preços e desapropriação de bens. Baixada pelo presidente João Goulart, em 26 de setembro de 1962, concedia amplos poderes de intervenção do governo sobre o abastecimento popular. Talvez pelo excessivo rigor, a Lei nº4 só foi usada de fato uma vez - em 1965, pelo governo do Marechal Castelo Branco, contra pecuaristas mineiros que por coincidência se sujeitaram novamente a ela, no boicote semana passada”*. (Jornal do Brasil, 12 de novembro de 1985, p.3, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 25/09/2013).

interno e à defesa do consumidor. A Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR) - órgão da SEPLAN -, deveria realizar até o final do ano de 1985, em conjunto com técnicos do Ministério da Fazenda, do Ministério da Agricultura e do Ministério da Desburocratização, um trabalho sobre a eficiência do CADE, do CIP e da SUNAB. Segundo o então secretário-geral do Ministério do Planejamento, Andrea Sandro Calabi, esses organismos deveriam passar por uma completa reformulação.³²

Dentre as mudanças, a sede do CADE foi transferida para Brasília. Ademais, noventa e quatro de seus membros foram afastados. Os objetivos do organismo, entretanto, permaneceram os mesmos. Em linhas gerais, buscava-se impedir o abuso do poder econômico, a começar pela reestruturação administrativa, de modo a auferir maior transparência aos atos do Conselho e maior divulgação dos resultados atingidos. Nesse sentido, voltou-se a publicar a Revista Direito Econômico. Apesar da reforma, o organismo ainda seguia deficiente em vários aspectos.³³

O Presidente Sarney, ao final de janeiro de 1986, assinou novo Decreto regulamentando a Lei 4.137/1962.³⁴ As modificações tratavam mais da organização administrativa do que da matéria de defesa da concorrência e combate ao abuso de poder econômico.³⁵ O Presidente Sarney enviou uma mensagem ao Congresso

³²“Numa reunião realizada na noite da última terça-feira, com a presença do presidente, José Paulo Cavalcanti, ficou decidido que a Assessoria Técnica da Seplan passara a municiar o órgão de informação sobre custos de produção industrial e prioridades setoriais, em entendimento comum com o Conselho de Desenvolvimento Industrial e a Comissão de Política Aduaneira. Tal sistemática tornou-se necessária, segundo Calabi, porque o CADE, um organismo anacrônico, precisa ser modernizado para poder enfrentar suas responsabilidades”. (Jornal do Brasil, 16 de novembro de 1985, p. 25, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

³³ Presidente José P. Cavalcanti F. : “-Nosso maior problema aqui é a remuneração, que fica bem aquém dos esforços e do desgaste implícito no exercício da função”. (Jornal do Brasil, 7 de julho de 1987, p.15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

³⁴“O decreto, segundo o ministro da Justiça, dá dinamismo suficiente para enfrentar o domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros. Sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal os agentes acusados estarão sujeitos a multa, intervenção ou liquidação judicial. A intervenção terá de ser requerida ao juiz federal competente e se dará nas seguintes hipóteses: descumprimento das determinações do CADE ou violação do compromisso de cessação de conduta.” (JB, 24/1/1986, p. 14, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

³⁵A lei 4.137/62 aprovada no Congresso Nacional restringia a quatro, o número de conselheiros do CADE, nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado. O decreto de Figueiredo e Abi-Ackel mudou a estrutura do órgão que passou a ter oito conselheiros, nomeados pelo ministro da Justiça – e foi considerado inconstitucional nos termos da ação, que não foi contestada pela União. O CADE foi colocado sob júdice e os conselheiros não tomaram posse, no dia 27 de janeiro de 1986. (jornal do Brasil, 25/1/1986, p. 18, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

Nacional, no dia 1º de março, alertando para o papel social no combate a inflação.³⁶ Em agosto de 1987, José Paulo Cavalcanti deixou a presidência do CADE e foi substituído pelo Professor de direito comercial da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Werter Faria.³⁷ Discutia-se, por meio de grupos interministeriais, a possibilidade de aplicar a Lei Delegada nº2 e a nº4. No entanto, argumentava-se em favor do CADE, pois, o julgamento pelo Conselho do CADE, pela via administrativa, era mais democrática e eficiente que o uso das LD's nº2, nº4 e SUNAB, reunidas. Porque o processo no CADE permitia defesa do acusado, as multas possíveis de aplicação eram substancialmente maiores do que aquelas que SUNAB podia aplicar e, também, permitia a intervenção pelo Judiciário em empresa acusada. O organismo devia ser acionado por um órgão da sociedade civil, pessoa jurídica, logo, tinha maior legitimidade política do que os instrumentos que pertenciam aos ministérios.³⁸

Em 1987, estudava-se no Congresso e nos Ministérios, uma nova lei antitruste, que dotasse o CADE de maiores poderes, que fundisse a Lei 4.137/62 com a Lei delegada nº 4 - que dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao “consumo do povo”. Dessa forma, o

³⁶Mensagem do presidente enviada ao Congresso no dia 1º de Março. Alerta que o Estado é apenas umas das forças que podem ser mobilizadas num ataque frontal à inflação e que, em razão disto, tornou-se essencial um amplo entendimento e a participação de todos os segmentos sociais para detê-la. A mensagem começa pelos princípios básicos que norteiam o governo Sarney, ou seja, a democracia, justiça social e soberania e pelas suas prioridades políticas: crescimento, combate à pobreza e reformas sociais. Aborda os avanços na área de salários e programas sociais. E analisa as mudanças institucionais que buscam mais justiça social, entre elas o fortalecimento do CADE. (Jornal do Brasil, 22 de fevereiro de 1986, p. 15, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013).

³⁷“*Há um órgão que poucos conhecem, vinculado ao Ministério da justiça que poderia ser imediatamente retirado da gaveta para exercer um papel importantíssimo nesta cruzada antiinflação. Este órgão é o CADE, criado em 1962, e gradativamente, desprestigiado. O CADE tem um poder legal de intervenção na ordem econômica muito grande, podendo executar uma política econômica antitruste e podendo punir os boicotadores do Plano Cruzado com multas cem vezes acima daquelas aplicadas pela SUNAB. Então eu pergunto: por que ficar discutindo a extinção desse ou daquele órgão? Por que cisma em aumentar ou diminuir o porte de assessorias, quando o problema central e urgente é mexer em pontos nevralgicos da máquina administrativa*”. (ENTREVISTA Piquet Carneiro, Jornal do Brasil, 4 de agosto de 1986, p.12, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013).

³⁸Meriluce Moura e José Negrieros, em artigo de opinião, defendem o uso da Lei do CADE ao invés da Lei delegada nº2 e nº4. “*Aqueles que defendem uma posição mais liberal dentro do governo recorreriam a lei nº 4.137 / 1962 – ao invés da Lei da Economia Popular que cataloga crime de desabastecimento, o coquetel de DL nº 2 / 1966 autorizando requisição de bens e serviços essenciais ao abastecimento da população e outras providências e a Lei Delegada nº4. Segundo os simpatizantes do CADE, ele é mais democrático e eficiente do que as outras três (nº2 , nº4 e SUNAB) reunidas: 1) Permite a defesa do acusado; 2) as multas são bem maiores do que a SUNAB pode aplicar; 3) permite a intervenção pelo Judiciário na empresa que tenha sido acusada; 4) como é acionada por um órgão da sociedade civil, tem muito mais legitimidade política do que instrumentos que pertencem apenas a ministérios econômicos*”. (JB, 21 de agosto de 1986, p. 36, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 30/09/2013)

governo poderia intervir diretamente, controlando os estoques e o fornecimento de mercadorias e serviços essenciais por meio das decisões do Conselho.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello esperava-se um vasto pacote de reformas. Havia muita especulação sobre o novo governo, e na área de defesa da concorrência havia ampla expectativa de novidades. A nova Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, queria transferir a SUNAB para a Secretaria de Defesa Econômica, dessa forma, a superintendência responderia diretamente à Presidência da República. A SUNAB estava desacreditada com os fracassos dos vários planos de estabilização, dado que a inflação seguia cada vez mais acelerada.³⁹

As reformas estudavam abolir a COBAL, o Cibrazen e o CACEX. A extinção desses deveria ser uma das primeiras medidas do presidente eleito Fernando Collor de Mello. A equipe de assessores preparava a reforma administrativa encomendada pelo Presidente, que também incluiu a SUNAB, o CIP e o Conselho de Financiamento da Produção (CFP) entre os setores que seriam totalmente reformulados. A política de abastecimento e preços deveria ficar sobre a alçada do Ministério da Economia.

Inicialmente, foi feita uma medida provisória para tratar do tema da concorrência e as novas determinações do CADE (MP 150/1990). O Governo lançou a medida para vigorar de imediato, ao mesmo tempo elaborava a nova Lei Antitruste, que deveria ser votada no Congresso como Lei Ordinária, ainda em 1990. O secretário

³⁹“A SUNAB hoje é vinculada ao Ministério da Fazenda, mas por falta de infra-estrutura e pessoal exerce uma fiscalização limitada e não tem credibilidade. Collor acha que pode mudar esse quadro e por isso decidiu reunir na SDE órgãos voltados para a defesa do Consumidor, como o CADE e o Inmetro. A assessoria econômica está trabalhando agora nos detalhes jurídicos de transferência da SUNAB para a SDE. Os assessores lembram que a medida pretende também cumprir com a Constituição no seu artigo 170, inciso 5, dos princípios gerais da atividade econômica, determina que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social observando o princípio da defesa do consumidor”. (23 de dezembro de 1989, O Liberal, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 10/10/2013)

nacional de direito econômico, José Del Chiaro, na fusão inicial da SNDE e do CADE, passou a ser, também, o presidente do Conselho.⁴⁰

Sobre as reformas e a nova Lei Antitruste, falou o ex-presidente do CADE, José Paulo Cavalcante: “*A lei em vigor é de 1962, mas não é de todo ruim. Portanto, o problema nunca foi falta de lei, mas de vontade política*”. Os debates sobre a nova Lei Antitruste perpassou todo o início do Governo Collor. Ainda em 1990, o governo estudava retirar do DNPDE o papel de executor da política de combate ao abuso de poder econômico, transferi-lo para a Secretaria Nacional de Direito Econômico e retomar os poderes judicantes do CADE.

O governo Collor favoreceu a aprovação de nova legislação de defesa da concorrência e criação de mecanismos legais para sua implementação. Como muitas medidas desse governo, a legislação antitruste aprovada nesse período foi influenciada por sua visão de Reforma de Estado, que misturava aspectos liberais com elementos intervencionistas. Embora o tema defesa da concorrência estivesse no programa do Governo Collor e durante seu mandato tenha sido aprovada a Lei 8.158/1991, que criou a Secretaria de Direito Econômico e alterou alguns pontos da Lei 4.137/1962, a operacionalização das atividades do CADE encontrou grande dificuldade para se desenvolver. Em fevereiro de 1992, assumiu a Presidência do órgão Ruy Coutinho, que teve um importante papel para a formação de um grupo de trabalho para elaboração de uma nova Lei de Defesa da Concorrência.⁴¹

O novo presidente do CADE, Ruy Coutinho aplicou uma forte dinâmica nos trabalhos do Conselho. Multou o Knoll em Cr\$ 160 milhões. Multou, também, os laboratórios Pfizer e Glaxo em Cr\$ 210 milhões cada, todos por retenção de estoques para arbitrar preços – eram empresas de fármacos que seguravam medicamentos de uso

⁴⁰Nova lei antitruste permitirá punições mais rápidas. “*O presidente Fernando Collor envia na próxima semana ao Congresso Nacional, com pedido de urgência o primeiro projeto do governo para reprimir trustes, cartéis e dumping praticados por empresas nacionais ou estrangeiras. Com 12 artigos, o projeto emenda a Lei 4.137. O CADE deverá ganhar mais agilidade para ingressar na Justiça e ajuizar ações cíveis. Segundo o secretário Nacional de Direito Econômico, José Del Chiaro, que também é o presidente do CADE, um dos grande méritos do projeto é o instrumental de que ele passará a dispor para apressar a extinção de abusos, obtendo liminares. O autor, junto com o professor Tercio Sampaio Ferraz, do projeto a ser enviado ao Congresso, José Del Chiaro explica que a mentalidade predominante na elaboração do texto não foi de punir, mas a de “implementar em alto nível as relações de mercado no Brasil.*” (JB 13/07/1990, p. 5 JB. <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&PagFis=12815>, acesso 03/09/2013.

⁴¹ Ver Prado (2013, TD-IE, p.30)

continuo e obrigatório. Tal decisão foi vista como uma vitória por Itamar Franco, cujo governo travou uma batalha contra a indústria de fármacos. Como resultado, os preços dos remédios de uso contínuo caíram.

O CADE em 1990, apesar das propostas de crescimento, estava reduzido, possuía apenas 66 funcionários – 44 de nível médio e 22 de nível superior. Tardava pelo menos um ano para transformar uma denúncia em processo administrativo, para posterior apreciação. Quando o governo Collor resolveu priorizar o organismo, o Conselho passou a ser visto como forte instrumento para atingir os objetivos do grande consenso liberal que se instaurava naquele momento.⁴²

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

Com o impedimento do Collor, Itamar Franco assumiu o governo, e na sua gestão foi elaborado o Plano Real. A população via com descrédito qualquer nova tentativa de estabilização, depois dos fracassos do Plano Cruzado, Cruzado II, Verão, Collor I e Collor II. No entanto, o governo conseguiu superar esse descrédito e aplicou com sucesso o Plano Real. O Governo discutiu, também, a extinção da Lei Delegada nº 2 e da nº4, da SUNAB e da SNDE. Julgava que os organismos não tinham espaço dentro do novo contexto administrativo de controles de mercado.

Nesse momento, uma efetiva implementação da política de combate aos cartéis foi comprometida por uma série de fatores, entre eles: a precariedade dos recursos humanos e operacionais dos órgãos encarregados de processar e julgar as denúncias; a pouca importância conferida ao tema e às entidades encarregadas da aplicação da lei – como a então Secretaria Nacional do Direito Econômico (SNDE), que passou a chamar Secretaria de Direito Econômico (SDE) e o Conselho Administrativo de Defesa

⁴²“Adotar medidas para eliminar incentivos e subsídios da economia, reduzir o protecionismo e a grau de intervenção estatal. Segundo o ministro Bernardo Cabral, “a economia americana progrediu graças a uma excelente lei antitruste”. Cabral acha que, com a nova lei, o Brasil tem tudo para chegar lá,<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_11&PagFis=13541>, acesso 10/10/2013.

Econômica (CADE). A lei existente era avançada, mas havia muitas brechas para recursos a Justiça que geravam pouca eficácia.⁴³

Nessas circunstâncias foi sendo construído uma ação coordenada para o fortalecimento da defesa da concorrência. A SUNAB seria reestruturada de forma a cumprir suas novas funções. O Superintendente, Celsius Lodder, comprometeu-se a alimentar a SDE com informações necessárias para o acompanhamento de segmentos como a indústria farmacêutica, de cimento, de alimento, de higiene e de limpeza, até o setor automobilístico.

O projeto que transformou o CADE em autarquia, o marco inicial do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, esteve engavetado por iniciativa do próprio governo, que queria esvaziar as pretensões dos parlamentares em extinguir a SDE e transformar o CADE no único órgão de formulação, acompanhamento e aplicação da legislação antitruste.⁴⁴

Além das propostas de centralização dos organismos na esfera do CADE como autarquia, o órgão, presidido por Ruy Coutinho, também discutiu o programa de desestatização, junto com especialistas do BNDES. Atuou no programa de privatização, na tentativa de evitar a formação de oligopólios e monopólios. Itamar Franco havia autorizado a participação permanente de representantes do CADE e da SDE na Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização.⁴⁵

O fato era que a legislação estava dispersa em cinco leis: Lei Delegada nº4/62, Lei 4.137/62, Lei 8.137 /90; Lei 8.158/91 e Lei 8.002/90. O Governo, dentro das etapas de execução do Plano Real, fazia pressão para aprovar o projeto que acelerasse o combate ao abuso de poder econômico, considerado vital para a contenção dos preços e à implantação da Unidade Real de Valor

Ruy Coutinho acreditava, porém, que o principal ponto de estrangulamento não estava exatamente no instrumental jurídico existente, mas na falta de pessoal técnico na própria SDE e CADE. Exemplificava, “*ao contrário do que ocorria com a Receita*

⁴³Segundo Lúcia Helena Salgado, que trabalhou na regulamentação da Lei 8.158/1991, Cf. Salgado (1991; 1992).

⁴⁴O governo entendia a redução como limitação. (JB, 30 de agosto de 1993, p.5, disp. <<http://hemerotecadigital.bn.br/>>, acesso: 14/08/2013)

⁴⁵Atuação de caráter preventivo, para impedir que ocorram casos como o da Cosipa. De acordo com a lei 8.158/91, uma empresa não pode dominar mais de 20% da produção de determinado produto sem análise prévia. Também, condenou a Associação Hospitalar do Estado de Sergipe com multa por tabelamento de preços. Também o Sindicato das Escolas Privadas. Proibiu a venda da Cosipa a Usiminas.

Federal, que conta hoje com 6.186 fiscais atuando em todo o país, a SDE tem apenas sete funcionários, sendo três advogados, três economistas e um contador, para analisar todas as informações técnicas e instalar os processos contra o abuso de poder econômico”.

No dia 11 de junho de 1994, o presidente Itamar Franco sancionou a Lei Ordinária nº 8.884/94, o marco histórico da origem de fato do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

A nova Lei concluiu um processo em curso desde 1990, com a da liberalização econômica e a extinção dos órgãos de controle de preços e os tabelamentos. Esse processo foi acompanhado pelas privatizações que transformou o Estado em regulador dos mercados onde antes atuava diretamente. O CADE foi consolidado no momento de liberalização comercial e liberdade de preços, que também representava a mudança do papel do controle direto pelo governo e da política industrial. A Lei nº 8.884/94 ainda tramitava no Congresso quando o Plano Real foi lançado, nesse contexto, a defesa da concorrência era vista como um aliado das políticas de estabilização de preços. Entre o envio ao Congresso, tramitação e aprovação foram 13 meses. Quando o real começou a circular, completando a terceira etapa do Plano, a Lei do SBDC já estava em vigor.

CONCLUSÕES

A gestão Ruy Coutinho marcou a transição para o novo Sistema de Defesa da Concorrência. Nesse período foram retomadas todas as atribuições do órgão, ademais, discutiu-se colocar as atividades exercidas pela SUNAB e outras secretarias na alçada do Conselho. Apesar dos argumentos em prol das legislações existentes, novamente, elaborou-se uma comissão para preparar e discutir a nova Lei Antitruste, de modo a unificar a legislação que estava dispersa em várias normas. O Governo também queria acelerar a dinâmica dos processos no CADE. A legislação sobre concorrência e defesa econômica seria revista de forma a fortalecer o CADE e permitir uma tramitação mais rápida dos processos encaminhados à SDE. Entre as mudanças previstas estava o fim do recurso administrativo hierárquico ao Ministro da Justiça.

No entre atos do Plano Real, a Lei nº 8.884/94 foi aprovada em 11 de julho de 1994. O CADE fora transformado em autarquia, com autonomia administrativa e orçamento próprio. Foram mantidas as disposições da Lei nº 8.158/91, que fixavam os mandatos dos conselheiros em dois anos e permitia a recondução. O plenário passou a

contar com seis conselheiros e um presidente, dois conselheiros a mais que na vigência da Lei 4.137/62, e era responsável pelos julgamentos de atos de concentração A SNDE, que foi criada em 1991, passou a ser chamada de Secretaria de Defesa Econômica (SDE) e foi reestruturada, com ampliação do número de cargos técnicos e maior orçamento. Estava criado o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, com destaque para o papel central do CADE.

Portanto, o CADE, como órgão de defesa da concorrência manteve-se ativo ao longo de mais de três décadas, ocupando diferentes papéis ao longo de um período que envolveu a instável democracia do pós-guerra, a ditadura militar e o retorno da democracia, a partir de 1985. Sua sobrevivência deveu-se ao fato de que exerceu diferentes papéis ao longo desses anos. Dessa forma, foi sempre visto como um instrumento útil de política pública, embora com diversos fins, em governos com visões de mundo muito distintas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES PRIMÁRIAS

CADE – arquivo do CADE em Brasília, diversos documentos citados no corpo do texto.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – Annaes da Câmara dos Deputados, diversos volumes.

CÂMARA DOS DEPUTADOS – Perfil Parlamentar, diversos volumes.

CORRÊIO DA MANHÃ – diversos números.

DIÁRIO CARIOCA – diversos números citados no corpo do texto.

DIÁRIO DA NOITE – diversos números citados no corpo do texto.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS – diversos números citados no corpo do texto.

JORNAL DO BRASIL – diversos números citados no corpo do texto.

O LIBERAL – diversos números citados no corpo do texto.

O SEMANÁRIO – diversos números citados no corpo do texto.

OPINIÃO – diversos números citados no corpo do texto.

REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO – diversos documentos citados no corpo do texto..

ÚLTIMA HORA – diversos números citados no corpo do texto.

FONTES SECUNDÁRIAS

BARRETO, C. A.; BRANCO, N.A., **Repressão ao abuso do poder econômico**. São Paulo: Atlas, 1964.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia prático do CADE: a defesa da concorrência no Brasil**. 3.ed. São Paulo: CIEE, 2007

_____. **Meio século de defesa da concorrência**. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?f145d523f228fc06103d0f58ec54>>. Acesso em: 14.03.2013.

DA MATA, M., **Controle de Preços na Economia Brasileira: Aspectos Institucionais e Resultados**. Política e Programação Econômica, 10(3), Rio de Janeiro, 1980.

DUTRA, P., **Conversando com o CADE**. São Paulo: Singular, 2009.

ERBER, F. E., *The Evolution of Development Conventions*, La Lettre de CEPN, Centre d' Economie de L'Université Paris North, 2008.

FERRAZ JR., T. S., **Lei de defesa da concorrência – origem histórica e base constitucional**. Revista dos Mestrados em Direito da UFBA, Julho/91-Junho/92, nº 2, Salvador. Disponível em: <<http://www.terciosampaioferrazjr.com.br/?q=/publicacoes/cientificas/132>>. Acesso em: 18.01.2013.

FORGIONI, P. A. **Os Fundamentos do Antitruste**. 4ª .ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FRANCESCHINI, J. I. G., **Sumário histórico dos antecedentes legislativos da chamada “lei antitruste” brasileira**. In: FRANCESCHINI, J.I.G. *Ensaio Reunidos*. São Paulo: Editora Singular, 2004.

FRISCHTAK, C. R., **Regulação Estatal dos Preços industriais no Brasil: a experiência do Conselho Interministerial de Preços**. 1980. Dissertação (Mestrado em Economia).Unicamp, Campinas, 1980.

KEHRLE, L. R., **Controle de Preços Sob Excesso de Demanda: a experiência brasileira 1964-1973**. São Paulo, 1995. Tese de doutorado: EASP-FGV, 1995.

LIMA, T. N. C.. **O processo administrativo no CADE e os problemas da regulação concorrencial brasileira.** 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MAGALHÃES, P. G., **A Nova Liberdade – Combate aos Trustes e Cartéis.** Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1965.

PRADO, L.C.D., **Defesa da Concorrência e Desenvolvimento: Notas sobre o Debate e sua aplicação no Caso Brasileiro.** IE-UFRJ, Texto para Discussão, 11/2013.

NUSDEO, F., **O direito da concorrência e a concentração empresarial – o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.** In: SADDI, Jairo [et al.]. *Fusões e aquisições: aspectos jurídicos e econômicos.* São Paulo: IOB, 2002.