

HISTÓRIA DO DIREITO

Autoritarismo e gênese antitruste:

**Francisco Campos e a imaginação concorrencial
no Estado Novo**

Authoritarianism and antitrust genesis:

*Francisco Campos and the Estado Novo's competition
imagination*

Mário André Machado Cabral¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender o papel de Francisco Campos e do pensamento autoritário na criação da legislação concorrencial brasileira. A hipótese é de que Campos é figura central, apesar de usualmente a literatura concorrencial lembrar, sobretudo, das atuações de Nelson Hungria e Agamemnon Magalhães. A metodologia tem por base pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apontaram não só a importância de Campos, como o legado do pensamento autoritário à formulação concorrencial brasileira. A conclusão é a de que o antitruste no Brasil teve sua origem vinculada à imaginação institucional de um homem público que, nos anos 1930 – quando foi o principal responsável pela primeira lei brasileira com conteúdo concorrencial, o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 –, encontrou no autoritarismo sua expressão intelectual.

Palavras-chave: Francisco Campos, Antitruste, Autoritarismo.

ABSTRACT

This work aims at understanding the role of Francisco Campos and authoritarian thought in the creation of Brazilian competition law. The hypothesis is that Campos is a central actor, despite the fact that the competition literature usually emphasizes the role of Nelson Hungria and Agamemnon Magalhães. The methodology is based on bibliographic and documentary research. The results of the research pointed out not only the importance of Campos, but also the legacy of authoritarian thought to the Brazilian competition policy making. The conclusion is that antitrust in Brazil had its origins linked to the institutional imagination of a statesman who, in the 1930s – when he was in charge of framing Brazilian first statute with competition law content, the Decree-Law No. 869 of November 18th, 1938 –, found its intellectual expression in authoritarianism.

Keywords: Francisco Campos, Antitrust, Authoritarianism.

Introdução

No Brasil, a legislação antitruste ou concorrencial – leis voltadas à repressão e à prevenção contra o abuso do poder econômico – surge no Estado Novo (1937-1945), com o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, chamado de Lei de Crimes contra a Economia Popular. O Ministro da Justiça e Negócios Interiores à época da elaboração da lei era Francisco Campos. Ao tratar do percurso de desenvolvimento da disciplina jurídica da concorrência no Brasil, parte substancial da doutrina concorrencialista aponta a relevância de duas figuras históricas: Nelson Hungria, penalista chamado por Campos para colaborar na elaboração do Decreto-Lei nº 869/1938, e Agamemnon Magalhães, Ministro da Justiça responsável pela “Lei Malaia” (Decreto-Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945), considerada um marco que mudou o curso da política antitruste no País.

Hungria e Magalhães são, de fato, personalidades sem as quais não é possível entender a construção do antitruste no Brasil. No entanto, Campos foi o pioneiro, aquele que deu as condições políticas, ofereceu a fundamentação político-econômica e advogou publicamente pela necessidade do País de ter uma lei com disposições antitruste. Campos buscou inserir a política que se desenhava no quadro político-econômico mais amplo do Estado Novo, posicionando a legislação de fomento à economia popular como instrumento a serviço do projeto de desenvolvimento capitaneado por Vargas.

Nesse sentido, objetiva-se aqui explorar o papel desempenhado por Campos na gênese do antitruste no Brasil, imaginando uma nova lei e uma nova política para lidar com o problema do poder econômico. Foi no contexto do Estado Novo e alimentado pelo pensamento autoritário que o esforço de Campos nos anos 1930 se deu. Isso significa que não é possível compreender as origens do antitruste no País sem entender as contribuições de Campos e do pensamento autoritário.

Para tanto, pretende-se lançar mão do seguinte percurso: depois desta introdução, a primeira seção abrange as mudanças operadas no Estado brasileiro a partir de 1930, destacando-se as disposições de fomento à economia popular que constam das Constituições de 1934 e 1937 e que deram origem ao Decreto-Lei nº 869/1938; a segunda seção discute a importância de Campos e do pensamento autoritário nas formulações concorrenciais de 1938; a terceira seção trata do legado de Campos e da Lei de Crimes contra a Economia Popular ao direito e à política antitruste no Brasil.

Estado Novo e imaginação concorrencial

A primeira lei brasileira com conteúdo antitruste foi o Decreto-Lei nº 869/1938. Ele é fruto de um conjunto de transformações que se operaram no Estado brasileiro a partir da chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, e se acentuaram com o Estado Novo (1937-1945). Depois da Revolução de 1930, o Poder Executivo Federal passa a se ocupar de temas que previamente não estavam entre as prioridades governamentais. Antes mesmo da Constituição de 1934, o governo federal manejou mudanças (i) na estrutura administrativa, (ii) no quadro legal e (iii) na forma de atuar diante de temas de natureza social e econômica.

Primeiro, a imaginação institucional pré-1934 quanto à estrutura administrativa pode ser ilustrada pela criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930) e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (Decreto nº 19.433, de 26 de novembro de 1930). Com isso, a preocupação com questões sociais sensíveis, como saúde e educação, passou para o primeiro escalão do governo. Além disso, a relação mais básica do sistema capitalista – entre capital e trabalho – começou a contar com uma pasta ministerial². Segundo, embora, de fato, as Constituições de 1934 e de 1937 sejam, pela natureza constitucional, os grandes marcos legais do Estado Novo, a atividade normativa sob Vargas remete a período anterior. Exemplos dessa atividade são os Códigos de Minas (Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934) e de Águas (Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934), revelando a perspectiva federal de outorgar para si capacidade de planejamento de setores estratégicos, como mineração e energia. Terceiro, somando-se inovações administrativas a criações legislativas, dispôs-se dos instrumentos para uma ação direcionada à execução de um projeto de país em que o Estado tem papel central em temas sociais e econômicos (como saúde, educação, trabalho, indústria, mineração, energia etc.)³.

Conforme a clássica lição de Celso Furtado, a expansão do crédito federal para o setor cafeeiro já em 1931 indica uma nova postura estatal de intervencionismo expansionista com vistas a manter a produção e a renda sem recorrer ao desequilíbrio externo (Furtado, 2007, pp. 263-273). Por outro lado, a ideia de “Estado de compromisso” de Boris Fausto assinala que os interesses protegidos a partir de 1930 seriam mais diversificados do que a mera defesa da hegemonia da burguesia do café. Outros grupos sociais, inclusive a incipiente burguesia industrial, conviveriam nos ambientes de poder (Fausto, 1979, pp. 104-114). Essa predominância de uma “estrutura produtiva de base urbano-industrial”, no dizer de Francisco de Oliveira, começa a se forjar com o esteio do governo federal. As mudanças no aparelho e na ação estatais representam um modelo de intervenção do Estado na esfera econômica distinto daquilo que prevalecia antes de 1930 (Oliveira, 2003, pp. 35-41). Para executar esse modelo de ação econômica estatal, criaram-se ministérios, comissões, departamentos, institutos, empresas públicas, fundações e planos de ação diversos (Ianni, 1977, pp. 13-24). Em outras palavras, modificações institucionais foram processadas de modo a imaginar e implementar o que Sônia Draibe chamou de “ossatura material do Estado” (Draibe, 1985, pp. 63-100).

Nesse sentido, as Constituições de 1934 e de 1937 apenas reafirmam e formalizam um modelo econômico que já vinha se forjando desde a ascensão de Vargas. De qualquer modo, sua importância é expressiva. A Constituição de 1934 coloca o Brasil numa tradição constitucional aberta pelas Constituições mexicana de 1917 e alemã (Weimar), de 1919, a do “constitucionalismo social”. Ao invés de apenas prever direitos consagrados pelo legado liberal do século XVIII, a Constituição de 1934 traz disposições que demandam uma postura ativa do Estado para transformar as estruturas sociais e econômicas existentes (Bercovici, 2012, pp. 17-18; Bercovici, 2005, pp. 11-15). Direitos sociais referentes à educação, à cultura, à saúde, ao trabalho, à previdência social e à sindicalização contaram com proteção constitucional (Bercovici, 2005, pp. 31-34). Ao mesmo tempo, a Constituição de 1934 consignou um capítulo inteiramente dedicado à

2 Depois da Constituição de 1934 as transformações na máquina administrativa foram ainda mais amplas. Em 1936, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído, por força do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938, pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), responsável pela admissão de servidores e pela organização, racionalização e centralização da estrutura administrativa. Cf. Draibe, 1985, pp. 85-87; Wahrlich, 1983, pp. 235-278. Sobre o tema, defendendo o regime, ver: Bastos, 1983, pp. 343-349.

3 No sentido de que as mudanças já foram se processando antes mesmo da Constituição de 1934, ver: Bercovici, 2009, pp. 725-728.

“ordem econômica”, em que a liberdade econômica é assegurada, mas com ela deveriam ser observados os princípios de justiça e a dignidade humana⁴. A propriedade era protegida, mas não o seu exercício contrariamente ao interesse social e coletivo⁵.

Base normativa inaugural do Estado Novo, a Constituição de 1937, de um lado, restringiu liberdades individuais e políticas – no que se distingue da Constituição anterior, democrática –, mas, de outro, pode ser traduzida pela continuidade e pelo aprofundamento do modelo de atuação econômica estatal que vinha sendo gestado desde 1930. Reconhece-se a iniciativa econômica individual, assentando-se, porém, as prerrogativas da intervenção estatal no domínio econômico⁶. Uma intensa atividade de imaginação institucional e criação normativa se deu, estabelecendo-se de estruturas estatais capazes de executar o projeto político-econômico liderado por Vargas (Fonseca, 1987, pp. 256-260; Fonseca, 2012, pp. 173-177)⁷.

Foram inseridas nessas Constituições, nos respectivos capítulos relacionados à ordem econômica, provisões mencionando o fomento da chamada “economia popular”⁸. A ideia de que se deveria proteger a economia popular diz respeito à preocupação com o bem-estar econômico da coletividade, que poderia ser negativamente afetado por condutas anticompetitivas praticadas por agentes de mercado com poder econômico. Duas grandes preocupações práticas relacionadas à vida econômica do País estavam particularmente presentes: com os altos preços (a “carestia”) e com o desabastecimento, notadamente de itens essenciais à população em geral e às classes produtoras. Para evitar que práticas abusivas produzissem majoração artificial dos preços e desabastecimento, era preciso garantir livre concorrência nos mercados, de sorte a promover a economia popular (Cabral, 2019, pp. 1-32; Cabral, 2020, pp. 71-78)⁹.

Apesar de a previsão acerca da economia popular já constar da Constituição de 1934, não houve tempo para a regulação infraconstitucional. Sobrevindo a Carta de 1937 e a permanência de mandamento constitucional relacionado à criação de lei para a promoção da economia popular, foi promulgado o Decreto-Lei nº 869/1938. O conjunto dos seus dispositivos revela pelo menos três aspectos substanciais: (i) a lei tem natureza penal, com ilícitos criminais previstos e penas de prisão e multa cominadas. É dizer, o direito concorrencial nasce no Brasil do Estado Novo como direito penal; (ii) a lista de condutas ilícitas comporta tanto clássicas práticas anti-

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

5 “Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.

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

7 Em sentido semelhante, ver: Cunha, 1963, p. 65-101.

8 Constituição de 1934: “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”. Constituição de 1937: 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”.

9 Sobre economia popular, ver também: Lyra Filho, 1939, p. 17; Lyra Filho, 1946, pp. 28-39; Lyra, 1940, pp. 91-96; Oliveira, 1952, pp. 9-10.

competitivas (desde preço predatório¹⁰ e fixação de preço de revenda¹¹ a condutas que podem ser entendidas como coordenação horizontal – cartel –, a exemplo de ajustes para impedir a concorrência¹²) quanto ilícitos que não têm natureza antitruste (como gestão fraudulenta¹³ e fraude a pesos e medidas¹⁴). Isto é, essa não era uma lei antitruste “pura”; arrolava ilícitos que tinham ou não conteúdo tipicamente concorrencial; (iii) previa como autoridade responsável pela repressão aos crimes contra a economia popular um tribunal que já existia, o Tribunal de Segurança Nacional (TSN), que havia sido criado pela Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, para processamento e julgamento de crimes contra o Estado¹⁵. Isso significa que a implementação do direito antitruste no Brasil não é gerida, em seu primeiro momento, por uma agência administrativa “expert”, a exemplo da *Federal Trade Commission* (FTC), criada em 1914 nos Estados Unidos, ou do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), criado em 1962 no Brasil. A repressão aos ilícitos concorrenciais previstos no Decreto-Lei nº 869/1938 era responsabilidade do TSN¹⁶.

Mais do que a interpretação e a aplicação desses dispositivos¹⁷, é necessário entender a formulação da lei e as ideias que orientaram os homens públicos responsáveis pela criação da primeira lei com disposições antitruste do ordenamento brasileiro.

Francisco Campos, antitruste e pensamento autoritário

Ao discutir os “criadores” do antitruste no Brasil, a literatura usualmente destaca Nelson Hungria¹⁸ e Agamemnon Magalhães¹⁹. Em 1938, Hungria, já um penalista festejado, foi convidado pelo então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Francisco Campos, para elaborar uma lei que regulamentasse o art. 141 da Constituição de 1937. Assim surgiu a Lei de Crimes

10 “Art. 2º São crimes dessa natureza: [...] V - vender mercadorias abaixo do preço de custo com o fim de impedir a concorrência”.

11 “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”.

12 “Art. 2º [...] 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”.

13 “Art. 2º [...] 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”.

14 “Art. 3º [...] V - fraudar pesos ou medidas padronizados em lei ou regulamento; possuí-los ou detê-los, para efeitos de comércio, sabendo estarem fraudados”.

15 Sua criação anterior à Constituição de 1937 se explica como reação ao movimento comunista de 1935. Cf. Campos, 1939, p. 196.

16 Sobre o TSN, ver: Balz, 2009; Silva, 2007, pp. 273-303; Campos, 1982; Cabral, 2020, pp. 112-126.

17 Sobre o tema, ver: Cabral, 2018, pp. 171-190; Cabral, 2020, pp. 112-126.

18 Ver *e.g.*: Oliveira, 1952, p. 21; Shieber, 1966, p. 2; Barbieri Filho, 1984, p. 33; Franceschini e Franceschini, 1985, pp. 8-9; Vaz, 1993, pp. 245-247; Martinez, 2010, pp. 13-15; Bercovici e Andrade, 2011, p. 452.

19 Ver *e.g.*: Magalhães, 1965, pp. 21-22; Shieber, 1966, pp. 6-9; Venancio Filho, 1968, pp. 290-291; Barbieri Filho, 1984, pp. 34-35; Franceschini e Franceschini, 1985, p. 8; Ferraz Júnior, 1992, p. 177; Vaz, 1993, pp. 248-249; Fonseca, 2001, pp. 47-48; Forgioni, 2012, pp. 101-106; Proença, 2001, pp. 27-29; Oliveira e Rodas, 2004, pp. 18-19; Bercovici, 2005, pp. 24-25; Bagnoli, 2005, pp. 85-86; Onto, 2009, pp. 57-58; Martinez, 2010, pp. 15-19; Bercovici e Andrade, 2011, p. 452; Carvalho, 2011, p. 18; Prado, 2012, pp. 100-102; Nascimento, 2012, p. 188; Todorov e Torres Filho, 2012, p. 2015; Andrade, 2014, p. 127; Pfeiffer, 2015, pp. 131-132; Gaban e Domingues, 2016, p. 83; Pereira Neto e Casagrande, 2016, p. 22; Frazão, 2017, p. 35; Marques, 2018, p. 30.

contra a Economia Popular de 1938²⁰. É da autoria de Hungria também um livro fundamental à compreensão dos fundamentos e propósitos intentados com o Decreto-Lei nº 869/1938: *Dos crimes contra a economia popular e das vendas a prestações com reserva de domínio*, de 1939. Nessa obra, Hungria, antes de examinar juridicamente os dispositivos da lei, lança mão de uma análise de economia política para justificar a nova iniciativa legal. O autor assinala o liberalismo econômico e sua crítica ao intervencionismo estatal como ultrapassados e contrários ao interesse social e à “grande massa da população”. O regime do *laissez-faire* favoreceria os interesses individuais em detrimento do desenvolvimento socioeconômico do País (em suas palavras, o “progresso da economia social”). Assim, a Lei de Crimes contra a Economia Popular de 1938 seria uma manifestação de um modelo estatal entre o individualismo capitalista e o socialismo ditatorial, em que o Poder Público exerceria um “prudente intervencionismo”, de garantia do equilíbrio e em defesa dos “interesses da Nação” (Hungria, 1939, pp. 6-10)²¹.

Já Magalhães é considerado como o grande responsável pelo direito antitruste brasileiro com os traços gerais que tem hoje. Após já ter sido ministro de Vargas antes do Estado Novo e interventor de Pernambuco entre 1937 e 1945, Magalhães foi nomeado Ministro da Justiça e Negócios Interiores em 1945. Defensor do Estado Novo²², crítico do liberalismo²³ e dos “trustes”²⁴, estudioso da literatura econômica relacionada ao tema²⁵ e a par de experiências antitruste em outros países²⁶, especialmente nos Estados Unidos a partir do *Sherman Act*²⁷, Magalhães imaginou uma lei especificamente antitruste e uma autoridade administrativa com expertise na matéria concorrencial. Foi assim que concebeu a chamada “Lei Malaia” (Decreto-Lei nº 7.666/1945), que criaria a Comissão Administrativa de Defesa Econômica (C.A.D.E.), o primeiro esboço do que viria a ser o Cade, anos depois. Logo na sequência da Lei Malaia, Vargas caiu, e a lei foi revogada antes mesmo de ser implementada, não sem antes causar um intenso debate público sobre o combate a trustes e cartéis²⁸. Como deputado constituinte em 1946, Magalhães propôs a inclusão de um dispositivo que viria a se tornar o art. 148 da Constituição de 1946, que determina a repressão ao abuso do poder econômico²⁹. Como deputado federal, propôs o Projeto de Lei nº 122, de 15 de abril de 1948, para criar uma lei tipicamente antitruste. O projeto teve trâmite tortuoso e apenas 14 anos mais tarde, com modificações, deu lugar à Lei nº 4.137/1962, que criou o Cade (Cabral, 2020, pp. 153-180).

20 Cf. Oliveira, 1952, p. 21; Shieber, 1966, p. 2; Barbieri Filho, 1984, p. 33; Franceschini e Franceschini, 1985, p. 8-9; Vaz, 1993, p. 245-247; Martinez, 2010, p. 13-15; Bercovici e Andrade, 2011, p. 452.

21 No mesmo sentido, cf. Cabral, 2020, pp. 97-112. Ver também: Hungria, 1941.

22 Cf. FGV/CPDOC, AGM c 28.04.20/4.

23 Cf. FGV/CPDOC, AGM c s/d/29.

24 A postura crítica era anterior à chegada ao Ministério da Justiça, e seu alvo preferido era o truste dos Diários Associados, de Assis Chateaubriand, tido como porta-voz de grandes trustes estrangeiros. Ver, e.g.: FGV/CPDOC, AGM c 44.04.04; FGV/CPDOC, AGM c 44.04.26.

25 Cf. FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/8; Magalhães, 1949, pp. 7-8.

26 Cf. FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/4; FGV/CPDOC, AGM c 45.04.05.

27 Cf. FGV/CPDOC, AGM c 44.04.04; FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/9; FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/10; Magalhães, 1949, pp. 15-16.

28 Cf. Carone, 1976, p. 369-377; Folha da Manhã, 1945, p. 3; Diário de Pernambuco, 1945a; Diário de Pernambuco, 1945b; Diário de Pernambuco, 1945h; Diário de Pernambuco, 1945e; Diário de Pernambuco, 1945d; Diário de Pernambuco, 1945i; Diário de Pernambuco, 1945f; Diário de Pernambuco, 1945c; Diário de Pernambuco, 1945g; Diário de Pernambuco, 1945j; Diário de Pernambuco, 1945l.

29 Sobre a construção do art. 148 da Constituição de 1946, ver: Braga, 2008, pp. 70-72.

A importância de Hungria e Magalhães é, como se vê, monumental. Contudo, essa construção teve início com Campos. Sem a manutenção na Constituição de 1937 do dispositivo referente à economia popular e a iniciativa de Campos de sustentar publicamente, em 1938, a necessidade política e econômica de uma lei com conteúdo antitruste, a história da legislação concorrencial no Brasil poderia ser outra. Para além da viabilização política da lei, Campos cumpre papel ainda mais substancial: conferir uma fundamentação político-econômica para a iniciativa legal, revelando os propósitos almejados com a disciplina jurídica que se criava naquele instante³⁰. Uma entrevista de 28 de novembro de 1938, concedida por Campos ao jornal carioca *A Noite*, é lida como uma exposição de motivos do Decreto-Lei nº 869/1938 (Cabral, 2020, pp. 86-87). Esse documento constitui fonte fundamental para a compreensão das ideias que informaram ideológica e teoricamente Campos e Hungria na formulação do estatuto e do estado de coisas almejado com a implementação da legislação.

Três aspectos podem ser destacados. Primeiro, nota-se um teor nacionalista no discurso de Campos, ainda que os termos, nesse contexto, sejam vagos. A intervenção do Estado para fomentar a economia popular teria de se dar, para Campos, nos “ramos da economia que interessam à defesa nacional ou que, pela sua posição, dentro da balança comercial, dizem respeito, de maneira vital, à riqueza do Brasil” (Campos, 1939, pp. 187-188). A “defesa nacional” e a “riqueza do Brasil” estavam em linha com a dicção do art. 135 da Carta de 1937, já transcrito acima, o que sugere o intento de demonstrar que o decreto de 1938 se inseria no quadro normativo que conferia a base jurídica do projeto político e econômico do Estado Novo (Cabral, 2020, pp. 89).

Segundo, Campos recorre à ideia de indistinção entre povo e Estado para justificar a lei de proteção à economia popular. Atentar contra a economia popular seria atentar contra o Estado – crimes contra a economia popular eram equiparados a crimes contra o Estado e julgados pela mesma autoridade, o TSN. Combatendo os trustes e cartéis, que exploravam a população, sobretudo de baixa renda, o Estado construiria um equilíbrio que mitigaria os riscos da luta de classes. Os interesses do Estado em combater o poder econômico e se reafirmar como poder político se confundiriam com os interesses do povo de não ser explorado por práticas anticompetitivas³¹.

Terceiro, o Decreto-Lei nº 869/1938 dispunha de dois objetivos expressos. O primeiro, por óbvio, seria promover a economia popular. As economias do povo – preservadas da ação de trustes e cartéis – poderiam ser mais bem empregadas na formação de reservas econômicas necessárias à “expansão das empresas e indústrias úteis”³². Ou seja, a promoção da economia popular seria instrumental a um fim maior, mais amplo e mais alinhado ao projeto político-econômico do Estado Novo: a expansão industrial nacional. O segundo objetivo seria evitar o “bloqueio da concorrência”. Tal bloqueio seria consequência de práticas monopolísticas restritivas da “livre competição, indis-

30 Em verdade, Campos atuou no sentido de conferir fundamentação teórica não apenas à iniciativa concorrencial via proteção da economia popular, mas ao regime do Estado Novo de forma geral. Ver, e.g.: Bonavides, 1979, p. xii; Santos, 2007, pp. 31-48.

31 “Como se vê, a Constituição é explícita: equipara os crimes contra a economia popular aos cometidos contra a segurança do Estado – no que põe em pé de igualdade, irmanando-os e confundindo-os, o Estado e o povo – e prescreve para os mesmos fôro especial. [...] 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, 1939, pp. 189-190). Sobre como a concepção de Estado de Campos moldou a formulação da tutela da economia popular, cf. Medeiros, 2021, pp. 194-200.

32 “Finalidades da nova lei. A leitura do texto da lei, - continuou o Ministro Francisco Campos, - mostra claramente quais os fins que tem em vista, e que são de duas ordens. O primeiro é garantir a guarda e o emprego da economia popular, que não pode ser dissipada e mal baratada em empreendimentos suspeitos, organizados, com muito barulho de propaganda, por alguns espertalhões. A lei garante o povo contra eles e lhe dá, ao mesmo tempo, segurança do bom emprego de suas economias. O bom emprego das economias populares, por sua vez, promove a formação das reservas de que o País necessita para a expansão das empresas e indústrias úteis” (Campos, 1939, p. 191).

pensável ao desenvolvimento industrial e comercial do País”³³. Nesse sentido, combater condutas anticompetitivas seria, também, instrumental a um fim maior, mais amplo e mais alinhado ao projeto político-econômico do Estado Novo: o desenvolvimento industrial e comercial do País. Pode-se afirmar, desse modo, que Campos consigna um caráter instrumental à legislação concorrencial brasileira na sua gênese. O controle concorrencial serviria a objetivos de “expansão das empresas e indústrias úteis” e “desenvolvimento industrial e comercial do País” (Cabral, 2020, pp. 93-96).

É importante pontuar que os fundamentos assinalados por Campos em relação à lei de 1938 estão em clara convergência com os elementos teóricos associados ao autoritarismo em sua trajetória intelectual. É verdade que Campos era um “jurisconsulto adaptável” (Seelaender & Castro, 2010, pp. 255-291), isto é, ajustou suas contribuições intelectuais aos contextos políticos em que se inseria. No entanto, a Lei de Crimes contra Economia Popular é de 1938, em pleno Estado Novo, em que Campos atuou de modo central como político e pensador, tendo sido figura chave na elaboração da Carta de 1937, exercido o relevante cargo de Ministro da Justiça e servido como intelectual de um regime autoritário. Sua obra mais conhecida, *O Estado Nacional*, de 1940, reúne textos de 1935 a 1939, compreendendo, pois, o período em que o Decreto-Lei nº 869/1938 foi gestado e veio a público.

Dois aspectos referentes à obra serão aqui brevemente destacados. Primeiro, para Campos, o Estado, encarnado na figura do Presidente, representa o poder supremo, o contato direto com o povo, sem necessidade de intermediários, devendo controlar “todas as atividades sociais – a economia, a política, a educação”³⁴. Logo, o controle de práticas anticompetitivas na economia deveria, também, ser exercido pelo Estado. Segundo, Campos defende o corporativismo a partir da ideia de que, afastando-se do comunismo e do liberalismo, o Estado assumiria o papel de árbitro das categorias e setores, representando o interesse nacional³⁵. Com isso, o combate aos abusos anticoncorrenciais nos termos do Decreto-Lei nº 869/1938 implicaria arbitrar conflitos econômicos desde a ótica do interesse nacional, significando rechaço, simultaneamente, a um modelo de planificação comunista, em que o Estado sequer lega espaços de exploração econômica ao setor privado, e a um modelo liberal absenteísta, em que o Estado nada faz diante dos abusos de trustes e cartéis e das demais práticas monopolísticas³⁶.

Dessa forma, a despeito da relevância de Hungria e Magalhães, sempre lembrada pela literatura, Campos tem importância central como homem público que advoga politicamente pela imprescindibilidade de uma lei antitruste. Como intelectual, tentou conferir fundamentos teóricos para a novidade institucional que se engendrava. Esses fundamentos lançados à justificação da imaginação antitruste encontravam base no pensamento de Campos dos anos 1930, que se insere nos marcos do autoritarismo.

33 “O segundo fim da lei é evitar o bloqueio da concorrência por meio de arranjos, combinações ou organizações destinadas a estabelecer o monopólio em certos ramos da economia pública ou a restringir a livre competição, indispensável ao desenvolvimento industrial e comercial do País” (Campos, 1939, p. 191).

34 “Para assegurar aos homens o gozo dos novos direitos, o Estado precisa de exercer o controle de todas as atividades sociais – a economia, a política, a educação”. Campos, 2001, p. 58.

35 “O liberalismo político e econômico conduz ao comunismo. [...] O corporativismo, inimigo do comunismo e, por consequência, do liberalismo, é a barreira que o mundo de hoje opõe à inundação moscovita. [...] 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. O Estado assiste e superintende, só intervindo para assegurar os interesses da nação, impedindo o predomínio de um determinado setor da produção, em detrimento dos demais. [...] A organização corporativa garante a liberdade de iniciativa de uns, nos limites em que não prejudica igual liberdade de iniciativa de outros, e, sobretudo, nos limites em que a liberdade individual não constitui atentado contra o bem comum” (Campos, 2001, pp. 63-65). Sobre o corporativismo em Campos, ver, *e.g.*: Gomes, 2007, pp. 91-100.

36 Sobre os influxos teóricos do autoritarismo na formação histórica do antitruste brasileiro, cf. Cabral, 2020, pp. 298-308.

Campos inicia a construção das condições para a gênese do antitruste no Brasil, dando os primeiros passos no sentido da consolidação que foi sendo feita ao longo de décadas. Hoje a política de defesa da concorrência é estruturada, e a autoridade antitruste, o Cade, desenvolve plenamente suas atividades. Essa solidificação se deu a partir de bases que foram instauradas por Campos. Por isso, é pertinente entender o legado desse Campos da década de 1930 para o antitruste nacional.

Legado

Duas chaves de análise permitem visualizar o legado de Campos para o direito e a política antitruste no Brasil. A primeira diz respeito à instrumentalidade do antitruste nacional a objetivos político-econômicos estruturais. Tem-se o entendimento de que a disciplina jurídica da concorrência e sua implementação como política pública servem a alguns objetivos. Há vastas e controversas discussões sobre os objetivos do antitruste³⁷. Independentemente do objetivo que se entenda como mais adequado, parte-se da premissa de que concorrência não é um fim em si; ela é instrumental à busca pela concretização de determinados fins.

Paula A. Forgioni enfatiza os fundamentos constitucionais do antitruste brasileiro (Forgioni, 2012). A política de defesa da concorrência, que tem sua legitimidade conferida pela Constituição, sobretudo, nos artigos 170, IV (livre concorrência)³⁸, e 173, § 4º (repressão ao abuso do poder econômico)³⁹, deve mirar não só os ditames constitucionais elencados no art. 1º da Lei nº 12.529/2011 (liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico)⁴⁰, como os objetivos cristalizados no *caput* do art. 170 (dignidade humana e justiça social) e os objetivos que se extraem de uma leitura sistemática e teleológica da Constituição⁴¹, como aqueles que constam do art. 3º, a exemplo do desenvolvimento nacional⁴².

Tal entendimento está em linha com a compreensão de que o direito concorrencial é uma das técnicas do direito econômico. Conceituado classicamente por Fábio Konder Comparato na tradição brasileira, o direito econômico responde pelo conjunto de técnicas jurídicas de que o Estado lança mão para a implementação de seus objetivos de política econômica (Comparato, 1978, p. 465). Esses objetivos de política econômica devem ser consistentes com o modelo constitucional ou, no dizer de Washington Peluso Albino de Souza, com a ideologia constitucio-

37 Para um inventário desse debate, ver: Ramos, 2021, pp. 20-121.

38 “Art. 170. 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, observados os seguintes princípios: [...] IV - livre concorrência”.

39 “Art. 173. [...] § 4º - lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.

40 “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”.

41 Para uma discussão sobre interpretação sistemática e teleológica da Constituição, em especial da ordem econômica, ver: Andrade, 2009, pp. 323-340.

42 “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

nalmente adotada⁴³. Isto é, os objetivos a serem buscados pelo direito econômico devem estar ancorados na Constituição. O direito antitruste, nesse passo, pode ser compreendido como uma das técnicas de direito econômico utilizadas pelo Estado para a implementação de determinados objetivos que têm na Constituição seu fundamento.

Dessa forma, a ferramenta de implementação do direito antitruste, que é a política de defesa da concorrência, é instrumental à consecução mediata dos objetivos constitucionais de dignidade humana, justiça social e desenvolvimento e à consecução imediata dos objetivos constitucionais de livre concorrência, repressão ao abuso do poder econômico, liberdade de iniciativa, defesa dos consumidores e função social da propriedade. A concretização desses fins, notadamente dos amplos objetivos do art. 3º da Constituição, como o desenvolvimento nacional⁴⁴, contribuirá na transformação das estruturas socioeconômicas que conformam nossa realidade⁴⁵.

Ocorre que essa concepção instrumental – de que a defesa da concorrência não é fim em si, não se basta, não se justifica *per se*, não está insulada do quadro político-econômico ao redor e, especialmente, serve como instrumento à busca de objetivos estruturais de transformação do País – não é novidade no Brasil; pode ser notada desde os momentos de gênese do antitruste nacional, na década de 1930, sob a liderança política e intelectual de Campos. Cravando o estado de coisas almejado com a nova lei – no caso, o Decreto-Lei nº 869/1938 –, Campos, conforme já pontuado na seção anterior, assinala dois objetivos decorrentes do estatuto: (i) promover a economia popular, pois isso preservaria as reservas econômicas do País para a “expansão das empresas e indústrias úteis” (Campos, 1939, p. 191) e (ii) evitar o “bloqueio da concorrência”, dado que isso, enquanto consequência de práticas abusivas de detentores de poder econômico, restringiria a dinâmica competitiva da economia, tida por “indispensável ao desenvolvimento industrial e comercial do País” (Campos, 1939, p. 191).

O direito antitruste brasileiro, na esteira do Decreto-Lei nº 869/1938, nasce à luz de uma concepção instrumental; o Estado admite a intervenção no domínio econômico para fomentar a economia popular e a livre concorrência a partir do pressuposto de que esse fomento serve a um objetivo de transformação estrutural engendrado pelo projeto político em curso: o desenvolvimento industrial e comercial do País⁴⁶. Assim, se hoje se entende que a defesa da concorrência serve instrumentalmente a objetivos maiores, que se confundem com os anseios de construir um país desenvolvido e competitivo, as linhas iniciais dessa ideia foram traçadas com Campos.

A segunda chave de análise para vislumbrar o legado de Campos para o direito e a política antitruste no Brasil é de natureza legislativa. O Decreto-Lei nº 869/1938 desenha o primeiro rol de condutas anticompetitivas da legislação brasileira. Entre os artigos 2º a 4º, a legislação arrola comportamentos indesejados que atentariam contra a economia popular.

43 É difícil apontar uma obra apenas em que Souza discuta o conceito de ideologia constitucionalmente adotado, sendo algo desenvolvido ao longo de sua trajetória intelectual. “Não é tarefa fácil identificar a obra na qual a noção de “ideologia constitucionalmente adotada” teria sido apresentada pelo Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pois essa categoria representa, em verdade, um “eixo argumentativo” construído lentamente no decorrer dos anos” (Clark, Corrêa & Nascimento, 2013, p. 275). De qualquer modo, “Primeiras Linhas de Direito Econômico” é possivelmente sua obra mais central, em que os principais conceitos de sua formulação teórica são trabalhados. Souza, 2005.

44 Ou a superação do subdesenvolvimento, como colocam Gilberto Bercovici e Alessandro Octaviani: Bercovici & Octaviani, 2015, pp. 65-84. Ver também: Cabral, 2018.

45 De Bercovici, sobre o art. 3º como “cláusula transformadora”, ver, *e.g.*: Bercovici, 2010, p. 401.

46 Sobre as relações entre antitruste, industrialismo e desenvolvimentismo, no nascedouro da defesa da concorrência no Brasil, ver: Cabral, 2020, pp. 281-292 e 309-320.

Nesses dispositivos, encontram-se previsões que não têm conotação antitruste, a exemplo de ilícitos como gestão fraudulenta e fraude a pesos e medidas. De outro lado, há tipos ilícitos de teor claramente antitruste. Mais especificamente nos artigos 2º e 3º, há os crimes contra a economia popular que “bloqueariam” a concorrência (Campos, 1939, p. 191). E o ponto é justamente esse: muitas dessas previsões antitruste – *i.e.*, da consignação de práticas violadoras da concorrência como ilícitas – permaneceram nas legislações concorrenciais brasileiras que se sucederam.

A atual lei brasileira de defesa da concorrência, a Lei nº 12.529/2011, conta com previsões que ou têm redação bastante similar ao Decreto-Lei nº 869/1938 ou lidam com preocupações que foram legalmente cristalizadas pela primeira vez no referido diploma. O cotejamento das previsões do art. 36, § 3º, da Lei nº 12.529/2011 com alguns incisos dos artigos 2º e 3º do Decreto-Lei nº 869/1938 permite visualizar esse legado legislativo. A Tabela 1 abaixo ilustra isso. A Lei nº 12.529/2011 estipula no art. 36, § 3º, como infrações da ordem econômica: práticas de açambarcamento (XIII e XIV), coordenação horizontal, a exemplo do cartel (I), preço predatório (XV) e fixação de preço de revenda (IX). O Decreto-Lei nº 869/1938 já trazia como crimes contra a economia popular disposições no mesmo sentido. Ou seja, o atual controle repressivo de condutas anticompetitivas no Brasil é tributário dessa construção que remete aos anos 1930.

Tabela 1

	Decreto-Lei nº 869/1938	Lei nº 12.529/2011
Açambarcamento	<p>“Art. 2º [...] 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; [...]</p> <p>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”.</p>	<p>“Art. 36 [...] § 3º [...] XIII - destruir, inutilizar ou açambarcar matérias-primas, produtos intermediários ou acabados, assim como destruir, inutilizar ou dificultar a operação de equipamentos destinados a produzi-los, distribuí-los ou transportá-los;</p> <p>XIV - açambarcar ou impedir a exploração de direitos de propriedade industrial ou intelectual ou de tecnologia”.</p>
Coordenação horizontal	<p>“Art. 2º [...] 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”.</p>	<p>“Art. 36 [...] § 3º [...] I - acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrente, sob qualquer forma: a) os preços de bens ou serviços ofertados individualmente; b) a produção ou a comercialização de uma quantidade restrita ou limitada de bens ou a prestação de um número, volume ou frequência restrita ou limitada de serviços; c) a divisão de partes ou segmentos de um mercado atual ou potencial de bens ou serviços, mediante, dentre outros, a distribuição de clientes, fornecedores, regiões ou períodos; d) preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública”.</p>
Preço predatório	<p>“Art. 2º [...] V - vender mercadorias abaixo do preço de custo com o fim de impedir a concorrência”.</p>	<p>“Art. 36 [...] § 3º [...] XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo”.</p>
Fixação de preço de revenda	<p>“Art. 3º [...] I - celebrar ajuste para impor determinado preço de revenda ou exigir do comprador que não compre de outro vendedor”.</p>	<p>“Art. 36 [...] § 3º [...] IX - impor, no comércio de bens ou serviços, a distribuidores, varejistas e representantes preços de revenda, descontos, condições de pagamento, quantidades mínimas ou máximas, margem de lucro ou quaisquer outras condições de comercialização relativos a negócios destes com terceiros”.</p>

A legislação brasileira contemporânea poderia ter seguido a dicção das linhas estadunidense (seções 1 e 2 do *Sherman Act*) e europeia (artigos 101 e 102 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) de sistematizar de modo simplificado em dois grandes tipos antitruste: as condutas coordenadas e as condutas unilaterais. Mas a lista de ilícitos da lei brasileira é bem mais longa e detalhada, repisando os passos que foram dados a partir de 1938. Isso faz das previsões da lei brasileira peculiares, distinguindo-se do padrão internacional, sem, porém, quaisquer prejuízos quanto à interpretação da lei e à implementação da política. Note-se que o Brasil já contou com algumas leis antitruste depois do Decreto-Lei nº 869/1938: a Lei Malaia de 1945, a Lei nº 4.137/1962, a Lei nº 8.158/1991, a Lei nº 8.884/1994 e a atual Lei nº 12.529/2011. Poderia ter optado por uma mudança na forma de esquematização dos tipos ilícitos, é dizer, dos comportamentos anticompetitivos passíveis de sanção antitruste. No entanto, como se viu, muitos dos dispositivos das leis posteriores, destacando-se a atual, seguem as linhas traçadas por Campos e Hungria em 1938, o que aponta seu legado.

Dessa forma, tanto no que se refere à natureza instrumental do direito e da política antitruste, quanto com relação à forma de tipificação na lei das infrações concorrenciais, é notável que a lei idealizada por Campos não é apenas um decreto que pouca efetividade teve e cuja importância se resume à gênese da referida disciplina jurídica (o que já seria bastante); em verdade, trata-se de iniciativa legislativa que, expressando a imaginação institucional de Campos, conformou a história do antitruste no Brasil e apontou caminhos para a construção da experiência concorrencial brasileira.

Conclusão

Hungria e Magalhães têm importância fundamental na construção do antitruste no Brasil. No entanto, não se pode olvidar o papel de Campos – determinante na criação das condições políticas, na justificação político-econômica e na defesa pública da urgência de uma nova lei e uma nova política preordenadas ao controle pelo Estado de práticas monopolísticas que afetassem a economia popular. A argumentação desenvolvida por Campos para justificar a criação da nossa primeira lei com conteúdo concorrencial (i) apresenta teor nacionalista, (ii) lança mão da indistinção entre povo e Estado de modo a autorizar a intervenção econômica para proteger o povo contra abusos anticompetitivos de detentores de poder econômico e (iii) cristaliza que a legislação que se desenha serve instrumentalmente a propósitos maiores – alinhados ao projeto nacional de expansão e desenvolvimento comercial e industrial do País.

Tais ideias sobre proteção da economia popular são consistentes com concepções teóricas do “Estado Nacional”, de Campos, peça central na compreensão do pensamento autoritário brasileiro. O Estado, que se confunde com o Presidente, é o poder supremo, devendo controlar todas as atividades sociais, inclusive as econômicas. Logo, o controle de práticas anticompetitivas atentatórias da economia popular deveria ser exercido pelo Estado. O corporativismo concebia o Estado como árbitro das dinâmicas sociais e econômicas, afastando conflitos e distinguindo-se do liberalismo (com Estado mínimo) e do comunismo (com Estado máximo). Essa natureza arbitral era coerente com a possibilidade de controle antitruste repressivo pela via do fomento à economia popular.

As contribuições de Campos permanecem. O legado é notável e pode ser esquematizado: (i) na formulação da concepção de instrumentalidade da legislação de repressão ao abuso do poder econômico, no sentido de que a política que se implementa a partir da peça legislativa

antitruste deve mirar não a concorrência em si, mas sim o que a defesa da concorrência gera em termos de concretização de objetivos constitucionais mais amplos de política econômica, como o desenvolvimento do País; e (ii) na estruturação dos tipos concorrencialmente ilícitos (como práticas de açambarcamento, coordenação horizontal, preço predatório e fixação de preço de revenda), consignados na legislação pela primeira vez com o Decreto-Lei nº 869/1938 e que sobrevêm nas leis que se sucederam. Portanto, a imaginação desse Campos – dos anos 1930, formulador da Constituição de 1937, ministro do Estado Novo e autor de “Estado Nacional” – foi fundamental à gênese do antitruste no Brasil.

Referências

- Andrade, J. M. A. (2009). A Constituição Brasileira e as Considerações Teleológicas na Hermenêutica Constitucional. In C. P. Souza Neto, D. Sarmento e G. Binenbojm (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988* (pp. 323-340). Lumen Juris.
- Andrade, J. M. A. (2014). *Economicização do direito concorrencial*. Quartier Latin.
- Balz, C. C. (2009). *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da Era Vargas (1936-1945)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.
- Bagnoli, V. (2005). *Introdução ao direito da concorrência: Brasil – globalização – União Européia – Mercosul – Alca*. Singular.
- Barbieri Filho, C. (1984). *Disciplina jurídica da concorrência: abuso do poder econômico*. Resenha Tributária.
- Bastos, R. (1983). A centralização administrativa no Estado Nacional (1942). In Brasil. *Cultura política e o pensamento autoritário* (pp. 343-349). Câmara dos Deputados.
- Bercovici, G. (2005). *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. Malheiros.
- Bercovici, G. (2009). Estado intervencionista e Constituição Social no Brasil: o silêncio ensurdecer de um diálogo entre ausentes. In C. P. Souza Neto, D. Sarmento e G. Binenbojm (Orgs.). *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988* (pp. 725-738). Lumen Juris.
- Bercovici, G. (2010). Política Econômica e Direito Econômico. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, 105, 389-406.
- Bercovici, G. & Andrade, J. M. A. (2011). A Concorrência Livre na Constituição de 1988. In J. M. Adeodato & E. C. B. Bittar (Orgs.). *Filosofia e teoria geral do direito: estudos em homenagem a Tercio Sampaio Ferraz Junior por seu septuagésimo aniversário* (pp. 449-468). Quartier Latin.
- Bercovici, G. (2012). *Constituição e Estado de Exceção Permanente: atualidade de Weimar (2004)*. 2. ed. Azougue.
- Bercovici, G. & Octaviani, A. (2015). Direito e subdesenvolvimento. In A. Octaviani. *Estudos, pareceres e votos de direito econômico* (pp. 65-84). Singular.

- Bonavides, P. (1979). Francisco Campos – O antiliberal. In: F. Campos. *Discursos parlamentares* (pp. XII-XXIX). Câmara dos Deputados.
- Braga, S. S. (2008). As relações entre o Executivo e o Legislativo e a elaboração da política econômica na primeira experiência de democracia presidencialista pluripartidária brasileira (1946-1964). Tese (Doutorado) – Instituto de Economia/Universidade de Campinas.
- Cabral, M. A. M. (2018). A aplicação do antitruste no Brasil: o mito da falta de efetividade da Lei de Crimes contra a Economia Popular de 1938. *Nomos*, 38 (2), 171-190.
- Cabral, M. A. M. (2018). *Subdesenvolvimento e estado de exceção: o papel do Estado e da Constituição Econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- Cabral, M. A. M. (2019). O sentido de “economia popular”: a origem do antitruste no Brasil nos anos 1930. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, 14 (1), 1-32, 2019.
- Cabral, M. A. M. (2020). *A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964*. Singular.
- Campos, F. (1939). A Lei de Proteção à Economia Popular. Entrevista do Sr. Ministro da Justiça, concedida a “A Noite”, em 28 de novembro de 1938. In N. Hungria. *Dos crimes contra a economia popular e das vendas a prestações com reserva de domínio* (pp. 187-198). Livraria Jacintho, 1939.
- Campos, F. (2001) *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico* (1939). Senado Federal.
- Campos, R. P. (1982). Repressão judicial no Estado Novo: esquerda e direita no banco dos réus. Achiamé.
- Carone, E. (1976). A Terceira República (1937-1945). Difel.
- Carvalho, V. M. (2011). Aspectos históricos da defesa da concorrência. In L. Cordovil et al. *Nova Lei de Defesa da Concorrência comentada*. Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011 (pp. 13-30). Revista dos Tribunais.
- Clark, G., Corrêa, L. A. & Nascimento, S. P. (2013). Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. esp. em memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, 265-300.
- Comparato, F. K. (1978). O indispensável direito econômico (1965). In F. K. Comparato. *Ensaio e pareceres de direito empresarial* (pp. 453-472). Forense.
- Cunha, M. W. V. (1963). *O sistema administrativo brasileiro: 1930-1950*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais.
- Draibe, S. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Paz e Terra.
- Fausto, B. (1979). *A Revolução de 1930: historiografia e história* (1970). 6. ed. Brasiliense.
- Ferraz Júnior, T. S. (1992). Lei de Defesa da Concorrência, origem histórica e base constitucional. *Arquivos do Ministério da Justiça*, 180, 175-185.

- Fonseca, J. B. L. (2001). *Lei de Proteção da Concorrência: comentários à legislação antitruste (1995)*. 2. ed. Forense.
- Fonseca, P. C. D. (1987). *Vargas: o capitalismo em construção*. Brasiliense.
- Fonseca, P. C. D. (2012). Instituições e política econômica: crise e crescimento do Brasil na década de 1930. In P. P. Z. Bastos & P. C. D. Fonseca (Orgs.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade* (pp. 159-178). Unesp.
- Forgioni, P. A. (2012). Os fundamentos do antitruste (1998). 5. ed. Revista dos Tribunais.
- Franceschini, J. I. G. & Franceschini, J. L. V. A. (1985). *Poder econômico: exercício e abuso: direito antitruste brasileiro*. Revista dos Tribunais.
- Frazão, A. (2017). *Direito da concorrência: pressupostos e perspectivas*. Saraiva.
- Furtado, C. (2007) *Formação econômica do Brasil (1959)*. 34. ed. Companhia das Letras.
- Gaban, E. M. & Domingues, J. O. (2016). *Direito antitruste*. 4. ed. Saraiva.
- Gomes, A. M. C. (2007). Autoritarismo e corporativismo no Brasil: intelectuais e construção do mito Vargas. In F. C. P. Martinho, Francisco Carlos Palomanes & A. C. Pinto. *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no Salazarismo e no Varguismo* (pp. 79-107). Civilização Brasileira.
- Hungria, N. (1939). *Dos crimes contra a economia popular e das vendas a prestações com reserva de domínio*. Livraria Jacintho.
- Hungria, N. (1941). O direito penal no Estado Novo. *Revista Forense*, 38, 268.
- Ianni, O. (1977). *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)* (1971). 2. ed. Civilização Brasileira.
- Lyra Filho, J. (1939). *Problemas de economia popular*. Alba.
- Lyra Filho, J. (1946). *A proteção da economia popular*. Rio de Janeiro: Irmãos Di Giorgio & Cia., 1946.
- Lyra, R. (1940) *Crimes contra a economia popular: doutrina, legislação e jurisprudência*. Jacinto.
- Magalhães, A. (1949). *Abuso do poder econômico*. Projeto de Lei regulando a aplicação do art. 148 da Constituição da República. Folha da Manhã.
- Magalhães, P. G. (1965). *A nova liberdade*. Combate aos trustes e cartéis. Tempo Brasileiro.
- Marques, F. O. (2018). A evolução do antitruste no Brasil. In C. Campilongo & R. Pfeiffer (Orgs.). *Evolução do antitruste no Brasil* (pp. 27-37). Singular.
- Martinez, A. P. (2010). Controle de concentrações econômicas no Brasil: passado, presente e futuro. *Revista do IBRAC*, 18, 11-57.

- Medeiros, J. A. (2021). *A tutela jurídica do mercado interno e sua interação com a regulação da concorrência: o mercado interno como recurso de poder econômico*. Tese (Doutorado) em Direito Econômico. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.
- Nascimento, R. C. (2012). Quatro momentos do antitruste no Brasil. In L. Farina (Ed.). *A nova Lei do CADE* (pp. 187-194). Migalhas.
- Oliveira, E. (1952). *Crimes contra a economia popular e o juri tradicional*. Freitas Bastos.
- Oliveira, F. (2003). *Crítica à razão dualista / O ornitorrinco*. Boitempo.
- Oliveira, G. & Rodas, J. G. (2004). *Direito e economia da concorrência*. Renovar.
- Onto, G. G. (2009). *Da irrelevância do mercado ao mercado relevante: economistas, teoria econômica e política antitruste no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas.
- Pereira Neto, C. M. S.; Casagrande, P. L. (2016). *Direito concorrencial: doutrina, jurisprudência e legislação*. Saraiva.
- Pfeifer, R. A. C. (2015). Defesa da concorrência e bem-estar do consumidor. *Revista dos Tribunais*.
- Prado, L. C. D. (2012). Infrações da ordem econômica e legislação de defesa da concorrência no Brasil: uma perspectiva histórica. In L. Farina (Ed.). *A nova Lei do CADE* (pp. 96-123). Migalhas.
- Proença, J. M. M. (2001). *Concentração empresarial e o direito da concorrência*. Saraiva.
- Ramos, L. F. R. (2021). *Antitrust and Multivalued Function of Competition*. *Nomos*, 2021.
- Santos, M. A. C. (2007). Francisco Campos: um ideólogo para o Estado Novo. *Locus*, 13 (2), 31-48.
- Shieber, B. M. (1966). Abusos do poder econômico: direito e experiência antitruste no Brasil e nos E.U.A. *Revista dos Tribunais*.
- Silva, F. C. T. (2007). Os tribunais da ditadura: o estabelecimento da legislação de segurança nacional no Estado Novo. In F. C. P. Martinho & A. C. Pinto. *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no Salazarismo e no Vargasismo* (pp. 273-303). Civilização Brasileira.
- Seelaender, A. C. L. & Castro, A. R. (2010). Um jurisconsulto adaptável. Francisco Campos (1891-1968). In C. G. Mota & N. Salinas (Orgs.). *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro* (pp. 255-291). Saraiva.
- Souza, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 6. ed. Ltr.
- Todorov, F. R. & Torres Filho, M. M. (2012). History of competition policy in Brazil: 1930-2010. *The Antitrust Bulletin*, 57 (2), 207-257.

Vaz, I. (1993). *Direito econômico da concorrência*. Forense.

Venancio Filho, A. (1968). *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito público econômico no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas.

Wahrlich, B. M. S. (1983). *Reforma administrativa na Era de Vargas*. Fundação Getúlio Vargas.

Documentos de arquivo

A Indústria Nacional e os Trusts. Folha da Manhã, Recife, 26 abr. 1944. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 44.04.26.

Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c s/d/29.

Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/4.

Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/8.

Carta de Agamenon Magalhães para Getúlio Vargas, de 5 de abr. 1945. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 45.04.05.

Carta de Agamenon Magalhães para Getúlio Vargas. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 28.04.20/4.

Documento do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Departamento de Administração, Divisão do Material, 1945. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/9.

Manuscrito, 1945. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 45.00.00/10.

Nova espécie de Escravidão Branca. Folha da Manhã, Recife, de 4 abr. 1944. Arquivo Agamenon Magalhães, FGV/CPDOC, AGM c 44.04.04.

Matérias de jornais

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. O advogado Carlos Duarte depõe sobre o “Decreto Agamenon”: “Faz-nos regredir aos dias mais negros do fascismo caboclo”. **Diário de Pernambuco**, Recife, 26 jun. 1945a.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Tirania e abuso de poder. **Diário de Pernambuco**, Recife, 26 jun. 1945b.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. A economia brasileira na mesma situação da economia alemã no tempo do nazismo. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945c.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Declara o emb. Berle: discrepa das leis dos E. U. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945d.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Decreto-maligno – a opinião de outra fonte norte americana. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945e.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Desaparece a propriedade privada que é uma expressão da liberdade individual. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945f.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. O ministro da Justiça ameaça começa a agir dentro de 15 dias. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945g.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Os motivos do ódio. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945h.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Para intimidar os “Diários Associados”. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945i.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Repulsa geral em São Paulo. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945j.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. Sem precedentes o pânico na Bolsa. **Diário de Pernambuco**, Recife, 27 jun. 1945l.

FOLHA DA MANHÃ. Manifestam-se as classes produtoras sobre o decreto-lei 7.666. **Folha da Manhã**, São Paulo, 25 jul. 1945, Caderno Único, p. 3.

Data de Recebimento: 4/10/2021

Data de Aprovação: 4/11/2021