DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR
À LIVRE CONCORRÊNCIA: MARCOS
HISTÓRICOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO
DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

*FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY
TO FREE COMPETITION: HISTORICAL
MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL
FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)*

DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR À LIVRE CONCORRÊNCIA: MARCOS HISTÓRICOS DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)¹

*FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY TO FREE
COMPETITION: HISTORICAL MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE
COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)*

*Davi Freitas da Silva²
Francisco Tarcísio Rocha Gomes Júnior³*

RESUMO

Em 2022 o CADE completou 60 anos, consolidando-se na repressão ao abuso de poder econômico e na defesa da livre concorrência. Defende-se, no entanto, que uma historiografia a partir do CADE não deve partir da sua criação pela Lei nº 4.137/1962, exigindo um esforço de retrospectiva. Este trabalho analisa marcos históricos da concorrência no Brasil, destacando o surgimento e fortalecimento do CADE. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica. Utilizou-se, ainda, enquanto referencial teórico a obra de historiadores do direito e bibliografia extraída do portal do CADE. Evidenciou-se que a trajetória do CADE reflete diferentes contextos históricos, institucionais, políticos, sociais, constitucionais e econômicos. Para além da atuação enquanto fiscalizador do abuso de poder econômico, atua direta e indiretamente na busca da promoção dos ideais da ordem econômica constitucional.

Palavras-chave: CADE; marcos históricos; economia popular; livre concorrência.

1 INTRODUÇÃO

No ano de 2022, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) completou 60 anos de existência. O CADE é criado, enquanto conselho, a partir da edição da

¹ Data de recebimento: 02/07/2025. Data de aceite: 29/04/2025.

² Graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). E-mail: davifreitasdasilva057@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0929287802516250>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-1088-6446>.

³ Professor efetivo da graduação e do mestrado acadêmico em Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Pós-doutorando e doutor em Direito na Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: tarcisio.rocha@ufersa.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4675589766225743>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0988-890X>.

Lei nº 4.137 de 1962, (Lei Antitruste ou Lei do Abuso do Poder Econômico), artigo 8º, *caput* (Brasil, 1962). Com a edição da Lei nº 8.884 de 1994, artigo 3º, *caput*, o CADE passa a ser uma Autarquia (Brasil, 1994). Nessas mais de seis décadas de existência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica tem cumprindo o seu papel na repressão ao abuso do poder econômico e na defesa da livre concorrência (Brasil, 1962; Brasil, 1994; Carvalho; Ragazzo, 2013).

É importante salientar, todavia, na esteira do pensamento de Carvalho e Ragazzo (2013) que essa atuação do CADE vai além da sua função típica, uma vez que ao fiscalizar a liberdade econômica também atua enquanto promovedor da eficiência de produtos e serviços, no incentivo à inovação e, sobretudo, na coibição dos preços abusivos e na redução da concentração de renda. Trata-se, pois, de uma efetiva, mesmo que paulatina, implementação dos ideais da ordem econômica da Constituição de 1988, presentes no artigo 170 do texto maior (Brasil, 1988).

Indubitavelmente, a academia tem reservado parte de suas produções para a análise do CADE sob o perfil fático, isto é, balizando suas decisões e investigando a sua atuação enquanto conselho. Quando se observa a historiografia econômica sobre o CADE e seus processos constitutivos dentro do constitucionalismo brasileiro, observa-se, convergindo com Cabral (2021 a), que algumas lacunas obstam serem investigadas.

Embora este trabalho não almeje o preenchimento desse espaço teórico lacunoso, ele busca se inserir no campo teórico de investigação do CADE sob um viés histórico e constitucional. Pretendeu-se, assim, realizar uma abordagem ampliada da história do CADE, traçando alguns marcos históricos e legislativos, unindo duas perspectivas: a análise historiográfica do CADE, abordando sua implementação, percalços e fortalecimento institucional, e o recorte constitucional, sobretudo a partir do enfoque as Constituições de 1934, 1937, 1946 e 1988 a partir um olhar pelo qual a multinormatividade (Duve, 2022) permite compreender o direito além das fontes normativas tradicionais.

A escolha por esse recorte constitucional se deve ao fato de que as Constituições de 1934 e 1937, inauguram a maior preocupação do texto constitucional quanto a ordem econômica e social, sobretudo na outorgada constituição de 1937, com os crimes contra economia popular - regulamentados pelo Decreto-Lei 869, de 18 de novembro de 1938. A constituição de 1946, promulgada, manteve certo teor presente nas Constituições anteriores. Optou-se ainda por dar destaque a Constituição de 1988, saltando uma análise mais discriminada da Constituição de 1967, uma vez que durante o período ditatorial o CADE teve uma atuação prejudicada.

A metodologia empregada será a pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, sobretudo a partir da consulta ao Portal de Periódico da Capes, sob o acesso da Comunidade Acadêmica Federada da Ufersa. Ademais, utilizar-se-á enquanto referencial teórico a obra de Mário André Machado Cabral, autor cerne quanto à

análise histórica da concorrência e da legislação antitruste. Utilizou-se, ainda, material bibliográfico extraído do portal do Conselho de Administração e Defesa Econômica (CADE) - detalhando a sua criação e atuação nas suas mais de seis décadas de existência -, coordenado por Vinícius Marques de Carvalho e Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo.

No que diz respeito à abordagem metodológica, optou-se pela perspectiva historiográfica crítica, a partir da noção de transformação, a despeito da narrativa da evolução. Aproximou-se ainda da historiografia desenvolvida por Marc Bloch (2002), rompendo com a visão superada de linearidade evolutiva e pensando nas diversas manifestações dos valores sociais, políticos, econômicos, etc. no contexto do constitucionalismo brasileiro. Nesse sentido, o trabalho se insere em uma abordagem que identifica permanências e rupturas da livre concorrência na seara das Constituições brasileiras.

No primeiro capítulo, busca-se retomar a origem das primeiras políticas concorrências no Brasil, destacando o papel da Constituição de 1934 e sobretudo da Constituição de 1937 e suas regulamentações, enquanto balizas para a defesa da economia popular. Aborda-se ainda gênese autoritária de Francisco Campos presente nas primeiras legislações antitruste.

Em seguida, no segundo capítulo, buscou-se evidenciar a transformação da concorrência inaugurada pela Constituição de 1946 que, a partir de um recorte democrático, se alinhou aos princípios contemporâneos de defesa da concorrência. Por fim, no terceiro capítulo, detalha-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica a partir da vigência da Constituição de 1988, destacando a Lei n.º 8.158 de 1991, a Lei n.º 8.884 de 1994 e a Lei n.º 12.529 de 2011, além dos desafios e o fortalecimento institucional.

Vale ressaltar que, embora a estruturação do CADE tenha se dado em 1962, analisar sua atuação, bem como o desenvolvimento da livre concorrência, requer um esforço de retrospectiva, detalhando os aspectos históricos, políticos e sociais de sua formulação no ordenamento brasileiro. Assim, pode-se constatar que a trajetória do CADE reflete diferentes contextos institucionais, políticos, sociais, constitucionais e econômicos. Além de fiscalizador do abuso de poder econômico, atua direta e indiretamente na busca da promoção da ordem econômica constitucional.

2 O SURGIMENTO DA DEFESA DA ECONOMIA POPULAR E A CONSTITUIÇÃO DE 1937

Embora fundado sob a égide da Constituição de 1946, e atualmente regido pela Constituição de 1988, é preciso analisar o CADE também a partir do nascedouro

das primeiras legislações antitruste (Cabral, 2020). É importante, pois, haver um esforço de retrospectção, a fim de balizar esses marcadores históricos, políticos, econômicos, jurídicos, etc. da concorrência no Brasil, entendendo as legislações e movimentações jurídicas que culminaram com a edição da Lei nº 4.137 de 1962 que cria o Conselho.

Nesse sentido, desde os tempos coloniais, pode-se inferir acerca de uma atuação do Estado no sentido de organizar da atividade econômica no Brasil (Carvalho; Ragazzo, 2013). Corroborando com isso, Alessandro Octaviani ainda diz mais:

a política de concorrência brasileira e, portanto, o próprio CADE, só podem ser adequadamente compreendidos quando inseridos em um esforço para posicioná-los, simultaneamente, na história econômica e institucional do Brasil, com sua mais marcante especificidade: a condição de economia periférica e subdesenvolvida, derivada de sua condição colonial, material e mentalmente perpetuada após a independência formal do país, em 1822 (Octaviani, 2018, n.p.).

A Constituição de 1937, tomada para exemplo, é um marco importante na trajetória da livre concorrência, sobretudo com edição do Decreto-Lei 869 de 1938 - que definia os crimes contra a economia popular (Brasil, 1938). Marcada por um governo autoritário e por um texto que refletia as ideias de Francisco Campos quanto à liberdade econômica, a CF de 1937 tratava a economia de forma centralizada, restringindo a concorrência ao passo que o Estado ocupava um papel fortificado nessa regulação (Cabral, 2021).

A década de 1930 foi marcada pela atuação firme do Estado na economia, sobretudo enquanto efeito da crise econômica de 1929, em que os meios de produção necessitavam da intervenção do Estado brasileiro (Carvalho; Ragazzo, 2013). Tratava-se de uma nova perspectiva política preponderante em que o Estado assumia um papel intervencionista, preconizada nas Constituições de 16 de julho de 1934 e 10 de novembro de 1937 (Cabral, 2020).

A constituição de 1937, no seu artigo 141⁴, estabelecia a proteção da economia popular enquanto um princípio constitucional⁵. Esse dispositivo foi regulamentado pelo

4 “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” (Brasil, 1937).

5 Já na Constituição de 1934 o artigo 117 trazia disposições acerca da economia popular (“A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. E igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedade brasileira as estrangeiras que atualmente operam no país”) (Brasil, 1934). No entanto, embora não tendo sido regulamentado na vigência da CF de 1934, esse fomento à economia popular continuou com respaldo na CF de 1937, mais notadamente no Título “Da Ordem Econômica”, no artigo 141 (Cabral, 2019).

Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938 – “Lei de Crimes contra a Economia Popular” –, considerado a primeira legislação brasileira com dispositivos de natureza antitruste, cujo fim era definir o rol de crimes contra a economia popular (Brasil, 1938; Carvalho; Ragazzo, 2013; Cabral, 2018;). A ascensão da defesa econômica e a preocupação com questões mais sociais não se deu de imediato. Mário André Machado Cabral (2021) lembra que essa construção institucional ainda pré-Constituição de 1934, o desenho político já anunciava diversas transformações. Nesse sentido:

[...] 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 ministerial (Cabral, 2021, p. 227).

Factualmente, com a chegada de Getúlio Vargas, pode-se de fato argumentar quanto à construção de um Estado social no plano macro – intervencionista e desenvolvimentista –, fator preponderante para a escalada das primeiras políticas antitruste. Assim, as primeiras legislações sobre economia popular se inseriram nessa agenda de ações estatais de natureza econômica, afastando-se do tom liberal presente na Constituição de 1891 (Cabral, 2019; Cabral, 2020). Pode-se reconhecer que essa perspectiva

[...] demonstra a importância e o legado do Decreto-Lei nº 869/1938 para a construção histórica do direito e da política da concorrência no Brasil. Se hoje a defesa da concorrência é uma política pública estabelecida, sendo o órgão antitruste federal, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), reconhecido como relevante autoridade de controle do poder econômico, o decreto de 1938 conta o início dessa caminhada (Cabral, 2019, p.7).

Gilberto Bercovici (2022), não obstante, defende que o fomento a economia popular evidente nas Constituições de 1934 e 1937, nessa última ainda regulamentado pelo Decreto-Lei nº 869/1938, não advém de uma consequência do liberalismo econômico, mas sim da busca de reprimir o abuso de poder econômico, visando, ainda, a proteção da população em geral e do consumidor estritamente.

Havia para Bercovici (2022) uma notada preocupação com o nível geral de preços, a despeito da proteção da concorrência em si. Assim, o que se pretendia era garantir melhores preços, promover o desenvolvimento tecnológico e assegurar o abastecimento regular dos produtos. Dentro desse cenário, é preciso destacar a atuação de Francisco Campos. Principal intelectual do governo Getúlio Vargas, Campos também é um dos juristas mais controversos, principalmente quanto ao seu pensamento autoritário (Cabral, 2018; Cabral, 2021b).

A esse respeito, Cabral (2019) atesta que o alvo de Francisco Campos, e de Nelson Hungria – o jurista responsável pela elaboração - com a Lei de Crimes contra a Economia Popular eram os grupos mais fortes economicamente, justamente os que poderiam ocasionar graves prejuízos aos mais fracos e pobres. Havia, pois, um interesse em atingir os *trusts*, carteis e anéis de produção, aproximando esses agentes de infrações, à época, aos atuais agentes de infrações da ordem econômica, fiscalizados pelo CADE (Cabral, 2019; Cabral, 2020; Cabral, 2021b). Assim,

Duas questões de ordem prática preocupavam as autoridades de então quanto à necessidade de regular o poder econômico e resguardar a economia popular. **Era a carestia de vida, ou seja, os altos preços, e os problemas de abastecimento**, isto é, produção (gêneros produzidos, local de produção e destino dos produtos), circulação (transporte, comercialização e armazenagem) e **consumo (incluindo a questão da distribuição e centralização da renda) de bens, sobretudo, essenciais, como alimentos e fármacos. Os altos preços e os problemas de abastecimento**, questões que, em geral, estão entrelaçadas, **eram as manifestações visíveis do abuso do poder econômico que afetava negativamente a economia popular**. Em outras palavras, sempre que houvesse, em virtude de uma ação voluntária “especulativa”, e não por contingências de mercado, uma acentuação da carestia de vida e das dificuldades de abastecimento, a economia popular estaria malferida (Cabral, 2019, p.19, grifei).

A Economia popular, nesse recorte, estava, portanto, relacionada a promoção de bem-estar econômico do povo, sobretudo na fiscalização e coibição dos preços exorbitantes, esses frutos de manipulações ilícitas dos grupos que compunham a elite do poder econômico, e não da dinâmica natural do mercado (Cabral, 2018; Cabral, 2020). Na década de 1940, o Decreto Lei n.º 7.666 de 1945, contribuiu com a defesa econômica, ao buscar coibir atos contrários aos interesses da economia. A referida legislação é reconhecidamente o primeiro passo para a implantação de uma legítima legislação

antitruste brasileira em 1962 (Cabral, 2020). O Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 criou a Comissão Administrativa de Defesa Econômica – não se tratava ainda de um Conselho –, vinculada ao Executivo. Dentre as suas atribuições, possuía capacidade para autorizar ou impedir fusões, transformações ou agrupamentos de empresas em setores diversos da economia (Carvalho; Ragazzo, 2013). A repercussão política diante da vigência do Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 foi acentuada. Nesse sentido, Darcy Ribeiro (1985, n.p.):

Getúlio promulga a Lei antitruste, que **provoca a maior reação nos testas-de-ferro das empresas internacionais. Otávio Mangabeira chega a pedir a intervenção do Exército, contra a aplicação da Lei Malaia**, assim chamada porque foi defendida pelo Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, nordestino, cabeça chata, olhos oblíquos em nobre cara mongólica. **A Lei Malaia visava à repressão dos atos contrários à ordem moral e econômica.** A moralidade não comoveu ninguém, mas a regulamentação da economia – inspirada, aliás, na legislação antitruste norte-americana – **provocou compreensível revolta, principalmente nas empresas estrangeiras, que não queriam aqui nenhum dos controles que aceitam lá.** Raul Fernandes, João Daudt de Oliveira e Sobral Pinto, comandados por Assis Chateaubriand, se insurgem publicamente contra a lei, na defesa da liberdade de empresa (grifei).

O Decreto-Lei n.º 7.666/1945 vigorou por poucos meses, havia uma forte oposição aos seus enunciados, sobretudo acusações de que seu texto era intervencionista e visava dificultar o desenvolvimento econômico do país. Devido a sua curta vigência, seus efeitos foram quase insignificantes, tendo sido revogado em 38 de novembro de 1945 com o fim do Estado Novo (Carvalho; Ragazzo, 2013).

3 A REPREENSÃO DOS ABUSOS DE PODER ECONÔMICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 se insere dentro da caminhada da implementação de uma ordem econômica defensora da livre concorrência de forma bastante específica. Promulgada e em vigor em um contexto democrático, tinha um desafio: positivar as ideias de defesa da Economia popular presentes na CF de 1937 e nos Decretos-leis editados durante o Estado Novo (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Mais do que isso, havia o percalço de trazer para uma ordem democrática-constitucional as inovações trazidas por Francisco Campos e Nelson Hungria. Nesse aspecto,

“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” (Cabral, 2021b, p. 226). A partir da promulgação da CF de 1946, as Constituições brasileiras adotaram a repressão ao abuso de poder econômico enquanto fim constitucional da intervenção estatal antitruste (Cabral, 2019). No texto da Constituição de 1946, o artigo 148 delineava o combate ao abuso de poder econômico:

A lei reprimirá a toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais, ou sociais, seja qual for a natureza, cujo fim seja dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (Brasil, 1946).

Embora o Decreto-Lei n.º 7.666 de 1945 tenha sido revogado como já foi abordado, a polêmica instaurada pela sua vigência foi suficiente para a discussão acerca de legislações antitrustes no Brasil. No entanto, a promulgação da Lei n.º 4.137 de 1962, que regulamentou o artigo 148 da CF de 1946, não se deu de forma imediata, havendo longo ciclo de discussões e sucessivos engavetamentos e desengavetamentos de projetos de lei (Carvalho; Ragazzo, 2013). Assim:

As discussões no Congresso Nacional se prolongaram por 14 anos, iniciando-se com a apresentação do Projeto de Lei 122, em 1948, pelo então deputado Agamenon Magalhães, o mesmo idealizador da Lei Malaia. Os discursos políticos da época sobre o PL 122/48 revelam a **inspiração da proposta na legislação antitruste norte-americana – a Lei Sherman, de 1890** – que visava a combater a concentração econômica e a restrição da livre concorrência. [...] **O PL 122/48 tramitou por várias comissões da Câmara dos Deputados por pouco mais de um ano e acabou sendo esquecido. Em 1955, o filho de Agamenon e então deputado federal Paulo Germano Magalhães apresentou o Projeto de Lei 3, com teor semelhante, tendo sido acolhido pela Casa como substitutivo do Projeto de Lei 122/48 e igualmente engavetado** (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.40, grifei).

O curioso é que, anos depois, o projeto foi desengavetado e finalmente promulgado. No entanto, não se tratava de um amadurecimento das discussões políticas, mas sim ao repúdio contundente a uma tentativa do então presidente Jânio Quadros de regulamentar

as repressões ao abuso econômico⁶. Nesse sentido, o projeto de Lei n.º 3 de 1955 foi uma alternativa mais viável do que o projeto presidencial (Carvalho; Ragazzo, 2013).

O PL original previa o CADE enquanto uma comissão, porém durante as discussões legislativas, optou-se por estabelecer um Conselho, sob o argumento de que os integrantes do futuro CADE formariam uma categoria especial, inclusive com garantias e prerrogativas⁷. Finalmente, em 1962, no governo do então presidente João Goulart – que assumiu o mandato presidencial após a renúncia de Jânio –, a Lei 4.137/1962 instituiu o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, então integrante da estrutura da Presidência da República⁸ (Brasil, 1962).

4 O CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA, A SUPERACÃO DOS DESAFIOS E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL

Ainda antes da promulgação da Constituição de 1988, que determinou as bases da ordem econômica atual e cujo texto fomentou a consolidação e aprimoramento da repressão às práticas abusivas, o CADE ainda era um órgão de pequena envergadura, tanto no que diz respeito a sua estrutura física, quanto a sua capacidade de atuação e demanda de trabalho (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Entre 1960 e 1980, a atuação do CADE foi pouco expressiva, razões para isso são o ambiente econômico da época e o modelo de desenvolvimento adotado pelo país. Havia, durante o período de Ditadura Civil-Militar, uma política de controle de preços – o que era em boa medida incompatível com a livre concorrência. Nesse recorte inicial, muitas das decisões do CADE que condenavam as empresas por abusos eram ajuizadas e anuladas pela justiça. Parte disso também se devia à dificuldade de se produzir provas concretas e irrefutáveis com relação às condutas anticompetitivas e desleais (Carvalho; Ragazzo, 2013). Um dos integrantes do quadro técnico da Procuradoria do CADE em 1964, Luiz Rafael Meyer comenta que

6 “Segundo relato do ex-procurador-geral do CADE, Paulo Germano Magalhães, em uma entrevista à Revista de Direito Econômico, “o projeto presidencial era ‘terrível’. A proposta mantinha com o Judiciário o poder de julgamento e punição nos casos de abuso, mas também previa, em consequência de uma denúncia aceita pelo Ministério Público, a interdição de um estabelecimento, a prisão preventiva de um indiciado e a designação de fiscal para observação das práticas de uma empresa. O condenado por abuso de poder econômico estaria sujeito a penas de 1 a 5 anos de reclusão, multas de 10 a 100 vezes o salário mínimo e, em hipótese de reincidência, as penas poderiam ser dobradas. Em caso de condenação de um estrangeiro, este poderia ser expulso do país. Se fosse naturalizado, antes de sua expulsão seria cassada a naturalização. Paulo Germano relata que a proposta foi considerada pior do que a Lei Malaia e, por isso, as lideranças políticas da época optaram por desengavetar o PL 3/55 e o aprovaram” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.42).

7 “O órgão era então composto de um presidente e mais quatro membros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, ‘dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.41-43).

8 Consoante a Lei 4.137 de 1962, artigo 8º, caput: “É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, incumbida da apuração e repressão dos abusos do poder econômico, nos termos da presente lei” (Brasil, 1962).

A entidade ainda não tinha grande importância política e social. Para se ter ideia, funcionava no subsolo do Palácio do Catete, no Rio de Janeiro. Era uma inovação que começava a dar seus primeiros passos. Por não ser ainda conhecida pelo público, não era requisitada a ponto de haver outras denúncias (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.44).

De outro modo, o relato do jornalista Juliano Basile. Nas suas primeiras idas ao prédio da autarquia de defesa da concorrência, Basile relata as condições estruturais do órgão que ainda se desenvolvia:

O Cade era minúsculo. Um emaranhado de portas, onde bastava bater três vezes para ser atendido pelos próprios conselheiros. O plenário, onde os grandes casos eram julgados, tinha duas fileiras de assentos conjugados com quatro ou cinco lugares cada. **Havia algumas cadeiras de plástico soltas no fundão e um sofá velho,** do tipo que passou por licitação há anos, embaixo de **uma caixa de força que, num dia, explodiu em plena sessão, soltando faíscas para todos os lados,** fazendo Gesner Oliveira se levantar da cadeira de presidente para acudir as pessoas que assistiam aos julgamentos (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.18, grifei)

A política econômica adotada durante os governos militares foram empecilhos ao desenvolvimento de um órgão organizado, socialmente relevante e política e juridicamente respeitado. Do contrário, o manejo político da Ditadura era dissonante das legislações antitruste, uma vez que baseava a política econômica no controle de preços e no estímulo à formação e fortalecimento de grandes grupos econômicos (Carvalho; Ragazzo, 2013). Nesse recorte temporal, é fundamental a fala de Luiz Rafael Meyer:

Com a ditadura, o Cade, que ainda não estava totalmente instituído, foi gradativamente deixado de lado, até ser extinto por inanição e pela limitação das suas funções. Como hoje, os mandatos dos conselheiros eram exercidos por um prazo determinado. Com a saída de um deles, o substituto deveria ser indicado pela Presidência da República. **Como não havia interesse no funcionamento do órgão, encerrado um mandato de conselheiro, o governante de plantão não fazia a indicação do substituto, como lhe cabia.** Pela omissão, **decretou-se a extinção do Cade** (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.44-45, grifei).

Havia, pois, uma série de atritos que dificultavam o funcionamento regular do órgão, inclusive, por vezes, com ações deliberadas para prejudicar a atuação, a exemplo da provocada perda da memória institucional, com a dispensa de funcionários e a não indicação de conselheiros, como evidente no relato de Meyer. Atestando isso, Carvalho e Ragazzo ratificam

Somava-se a isso o fato de que **os conselheiros eram auxiliados por até quatro assessores cada um** – sendo eles especializados nas áreas jurídica, econômica, contábil ou de administração empresarial – que ocupavam cargos de confiança e podiam ser substituídos ao final dos mandatos dos conselheiros. **Como não havia uma maioria de servidores públicos estáveis no órgão, a troca desses quadros podia implicar perda de memória institucional.** [...] Pesava contra também a **demora do governo em indicar substitutos para o Cade** quando terminavam os mandatos dos conselheiros. (Carvalho; Ragazzo, 2013, p. 45-48, grifei).

Dentro dos ideais da ordem econômica da Constituição de 1988, no artigo 170, estão a livre concorrência (inciso IV) e a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VII). É válido ressaltar que a CF de 1988 também se preocupa com o tratamento diferencial para as empresas de pequeno porte com sede e administração no Brasil (CF/1988, Art. 170, inciso IX) (Brasil, 1988) (Gomes Júnior; Santiago Filho, 2024). A partir dessas diretrizes constitucionais, o CADE pode, também em razão da sua regulamentação, dispor de objetivos gerais a serem alcançados:

[...] a fiscalização, prevenção, orientação e prevenção de abusos do poder econômico; em complemento a esses objetivos, o CADE atuará preventivamente e repressivamente diante de condutas que se utilizam do poder econômico para gerar distorções no mercado concorrencial (Lima; Lima; Vargas, 2019, p. 569).

Com a abertura econômica após a promulgação da Constituição de 1988, o cenário foi alterado, destacando-se a entrada em vigor da Lei n.º 8.137 de 1990 e a Lei n.º Lei n.º 8.158 de 1991. Enquanto a primeira definia os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, inclusive com fixação de punição, a segunda cuidava de criar a Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNE) (Brasil, 1990; Brasil, 1991; Carvalho; Ragazzo, 2013).

A SNE, vinculada ao Ministério da Justiça, anos depois, com o CADE, formaria o

Sistema de Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)⁹. A Lei n.º 8.158 de 1991 também instituía ao CADE a responsabilidade de analisar atos de concentração de empresas (Brasil, 1991). Vale dizer ainda que as “novas normas não revogaram a Lei 4.137 de 1962 e, dessa forma, CADE e SBDE passaram a funcionar em conjunto, sendo o primeiro encarregado dos julgamentos e a segunda, responsável pela instrução dos processos” (Carvalho; Ragazzo, 2013, p. 51).

O panorama mudou de fato a partir da década de 1990. A partir dos anos 1990 o CADE passa a incomodar as empresas brasileiras e a ter um reconhecimento internacional. O Brasil, a partir de uma retomada de crescimento e do aquecimento da economia, passou por um período exponencial de fusões e aquisições de empresas. Havia uma estabilidade alcançada com o Plano Real, uma abertura consolidada da economia e paridade do real com o dólar, o que aumentou o quantitativo de grandes negócios/ parcerias no Brasil (Carvalho; Ragazzo, 2013).

Todas essas transformações no que tange a competitividade e a ordem econômica tinham de ser julgadas e aprovadas pelos conselheiros do CADE. Nessa época, entra em vigor a Lei n.º 8.884 de 1994, conhecida como Lei Antitruste ou Lei do Abuso do Poder Econômico, que transformava o CADE em Autarquia¹⁰ e que dispunha sobre a prevenção e repressão às infrações à ordem econômica, dando outras providências (Brasil, 1994). O Conselho Administrativo de Defesa Econômica gradativamente foi se consolidando e ganhando respaldo. Todavia, ainda persistia uma problemática: o Brasil internacionalmente era um dos únicos países que seguiam com um modelo cujos julgamentos de fusões e aquisições eram realizados após a consolidação dos casos no mercado (Carvalho; Ragazzo, 2013). Assim,

Durante anos, o Cade combateu essa anomalia assinando os chamados Apros – Acordos de Preservação da Reversibilidade da Operação. Por esses acordos, ficava determinado que uma empresa não poderia modificar a estrutura da outra, desativar fábricas, suspender marcas ou demitir funcionários até a decisão final do próprio Cade (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.25-26).

A Lei n.º 8.884 de 1994 foi substituída finalmente pela Lei n.º 12.529 de 2011. Era

⁹ Atualmente o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência é formado pelo CADE e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), vinculada ao Ministério da Economia. A Secretaria Nacional de Direito Econômico (SDE) foi extinta com o vigor da Lei n.º 12.529 de 2011 (Carvalho; Ragazzo, 2013; Brasil, 2011).

¹⁰ Conforme a redação do artigo 3º, caput da Lei 8.884 de 1994: “O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), órgão judicante com jurisdição em todo o território nacional, criado pela Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, passa a se constituir em autarquia federal, vinculada ao Ministério da Justiça, com sede e foro no Distrito Federal, e atribuições previstas nesta lei” (Brasil, 1994).

o término da análise do CADE posteriormente as fusões e aquisições. Dava-se início a um período de análise prévia, no qual os grandes negócios da economia brasileira só poderiam ser oficializados concretamente após o aval do Conselho (Brasil, 2011; Carvalho; Ragazzo, 2013). Foram mais de dez anos de espera até a Lei nº 12.529 de 2011 que cria o super CADE:

A transição de uma lei para a outra representou **a maior mudança da história do antitruste brasileiro. O órgão deixou o predinho do Setor Comercial e se mudou para o fim da Asa Norte** num edifício com três andares para salas, outros três para garagem, além de mezanino e térreo. **As empresas aproveitaram os últimos dias da antiga lei e inundaram o órgão com o recorde de 141 fusões notificadas em 20 dias, entre 29 de maio e 19 de junho de 2012.** Esse prazo foi o último para a apresentação de negócios sob o regime em que eles só seriam julga dos pelo Cade depois de concluídos no mercado. Nunca tantas empresas apresentaram tantos negócios em tão pouco tempo. Apenas em 29 de maio, foram movimentados R\$ 10 bilhões em fusões e aquisições (Carvalho; Ragazzo, 2013, p.28, grifei).

Consolidado, não se pode conceber a historiografia do CADE enquanto um processo meramente gradativo que parte da defesa da Economia popular no Estado Novo, a promoção da livre concorrência positivada no texto constitucional e regulamentações em diversas legislações. O percurso do Conselho Administrativo de Defesa Econômica é um retrato das diversas fases do constitucionalismo e da história brasileira (Gomes Júnior, 2023).

Dessa forma, o CADE perpassou diversos regimes e governos, sofreu ora com a falta de respaldo, ora com a falta de melhor regulamentação de suas funções. O fato é que atualmente a Autarquia federal ganhou grande prestígio não somente no escopo nacional, mas também internacional (Carvalho; Ragazzo, 2013). Entender essas nuances institucionais, jurídicas, políticas, econômicas e sociais é salutar para se vislumbrar o fenômeno CADE sob um olhar macroscópico. Para além da mera atuação enquanto legítimo protetor da concorrência e perseguidor do abuso de poder econômico, a história do CADE também passa, de forma direta e indireta, pela busca incessante da promoção da ordem econômica constitucional.

5 CONCLUSÃO

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é uma autarquia que reflete os diferentes contextos constitucionais brasileiros, perpassando tanto regimes au-

toritários quanto regimes democráticos. A trajetória institucional desse Conselho está diretamente entrelaçada com a própria história constitucional, política, econômica, etc. do Brasil. Ao longo de mais de seis décadas de existência, o CADE foi moldado por diferentes conjunturas, transitando tanto por momentos de invisibilidade, tanto por momentos de protagonismo. Ressalta-se que o seu fortalecimento institucional não se deu de forma simples, mas sim ao longo de décadas de transformação social e política, atravessando inclusive às diferentes interpretações acerca da defesa econômica nos textos constitucionais e suas regulamentações.

No primeiro capítulo, demonstrou-se que a sementeira do antitruste remonta a defesa da Economia popular na década de 1930, com destaque à Constituição de 1937 e ao Decreto-Lei nº 869 de 1938. Esse período também marca um Estado autoritário, mas, ao mesmo tempo, intervencionista e desenvolvimentista, que começou a delinear o papel estatal na repressão aos abusos de poder econômico.

No segundo capítulo, deu-se enfoque na Constituição de 1946 enquanto ponto de inflexão. Promulgada em um contexto democrático, ela reafirmou o combate ao abuso do poder econômico como um dever constitucional, ainda que a regulamentação infraconstitucional só viesse anos depois, com a Lei nº 4.137 de 1962, após anos de engavetamentos de projetos de lei e discussões legislativas. Essa etapa também marca a transição da ideia de economia popular para a formulação de uma política concorrencial mais convergente com os atuais ditames antitruste.

Por fim, no terceiro capítulo, aprofundou-se no aspecto institucional do CADE posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, em que a livre concorrência é positivada como princípio da ordem econômica. Observou-se também que, a partir da década de 1990, com a edição das Leis nº 8.884 de 1994 e, posteriormente, da nº 12.529 de 2011, o CADE passa a exercer com maior robustez sua função repressiva e preventiva, ganhando reconhecimento nacional e internacional.

Conclui-se que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é um marco para a compreensão da ordem econômica brasileira, operando como reflexo das tensões entre o intervencionismo estatal e a regulação do mercado. Sua trajetória demonstra que a defesa da concorrência é um conjunto historiográfico complexo, com nuances políticas, sociais e econômicas, por exemplo, e historicamente atravessado por disputas normativas e institucionais. Assim, a análise historiográfica e constitucional do CADE permite visualizar não apenas a evolução institucional de uma autarquia federal, mas também os embates em torno da legítima manifestação/ aplicação da ordem econômica do Brasil.

FROM THE DEFENSE OF POPULAR ECONOMY TO FREE COMPETITION: HISTORICAL MILESTONES OF THE ADMINISTRATIVE COUNCIL FOR ECONOMIC DEFENSE (CADE)

ABSTRACT

In 2022, CADE (Administrative Council for Economic Defense) completed 60 years, consolidating its role in repressing the abuse of economic power and defending free competition. It is argued, however, that a historiography stemming from CADE should not begin with its creation by Law No. 4,137/1962, requiring a retrospective effort. This paper analyzes historical milestones of competition in Brazil, highlighting CADE's emergence and strengthening. The methodology employed was bibliographic research. Furthermore, the work of historians of law and bibliography extracted from CADE's official portal were used as theoretical references. It was evidenced that CADE's trajectory reflects different historical, institutional, political, social, constitutional, and economic contexts. Beyond its role as an overseer of the abuse of economic power, it acts directly and indirectly in seeking to promote the ideals of the constitutional economic order.

Keywords: CADE; historical milestones; popular economy; free competition.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BLOCH, Marc. **Apologia da história: ou o ofício do historiador**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ. Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>

ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938.** Define os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-869-18-novembro-1938-350746-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.** Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112529.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.** Regula a repressão ao abuso de Poder Econômico. Brasília: Presidência da República, 1962. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14137.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 7.666, de 22 de junho de 1945.** Dispõe sobre os atos contrários à ordem moral e econômica. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del7666.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.** Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.158, de 8 de janeiro de 1991.** Institui normas para a defesa da concorrência e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18158.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994.** Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18884.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. A aplicação do antitruste no Brasil: o mito da falta de efetividade da lei de crimes contra a economia popular de 1938. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 38, ed. 2, p. 171-190, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/43940>.

Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. Autoritarismo e gênese antitruste: Francisco Campos e a imaginação concorrencial no Estado Novo. **História do Direito: RHD**, Curitiba, v. 2, ed. 3, p. 224-243, jun./dez. 2021b. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83145/45881>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. O sentido de “Economia Popular”: a origem do antitruste no Brasil nos anos 1930. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 14, ed. 1, p. 1-32, jan. / abr. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30971>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CABRAL, Mário André Machado. **A Construção do Antitruste no Brasil: 1930-1964**. 1. ed. São Paulo: Singular, 2020.

CABRAL, Mário André Machado. Silêncio na Historiografia Econômica Brasileira: a Legislação Concorrencial como Inovação Institucional (1937-1945). **Sequência**, Florianópolis, v. 42, p. 1-32, 2021a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/RBd4j7KqCGNWNyH4svV5MDr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO, Vinícius Marques de; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert (coord.). **Defesa da concorrência no Brasil: 50 anos**. Brasília: Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2013. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/livro-50-anos/livro-defesa-da-concorrenca-no-brasil-50-anos.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DUVE, Thomas. Historia del derecho como historia del saber normativo. **Revista de Historia del Derecho** N° 63, enero-junio 2022.

GOMES JÚNIOR, Francisco Tarcísio Rocha; SANTIAGO FILHO, J. G. P. . Abuso de poder econômico na Constituição de 1988. **Revista Juridicidade Constitucional e Democracia**, v. 1, p. 181-198, 2024.

GOMES JUNIOR, Francisco Tarcísio Rocha. **O constitucionalismo como árvore viva de Wil Waluchow: entre emergência e autoritarismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

LIMA, José Edmilson de Souza; LIMA, Erick Alan de; VARGAS, Tuany Baron de. O Conselho Administrativo da Defesa Econômica na Constituição Brasileira. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário -RDIET**, Brasília, v. 14, ed. 2, p. 557-583, jun./dez. 2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/10362>. Acesso em: 25 jun. 2025.

OCTAVIANI, Alessandro. Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/260/edicao-1/conselho-administrativo-de-defesa-economica---cade>. Acesso em: 12 jul. 2025.

RIBEIRO, Darcy. **Aos Trancos e Barrancos**: como o Brasil deu no que deu. Rio de Janeiro: Guanabara, 1985.