

dido e a necessidade de uma atuação mais rápida e eficaz por se tratar de violação de situação jurídica individual por ato ilegal ou abusivo da autoridade pública.

Esses fatores explicam o caráter urgente e despido de formalismo e a índole sumaríssima do mandado de segurança.

## A LUTA ANTITRUSTE NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

PAULO GERMANO DE MAGALHÃES  
Ex-Procurador Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Procurador do Estado da Guanabara

### I — A LUTA CONTRA OS ABUSOS DO PODER ECONÔMICO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

*A Filosofia Antitruste* — O combate aos trustes e cartéis, nos Estados Unidos, é inspirado pela filosofia democrática. Os advogados da Divisão Antitruste, dominados pela convicção de que a concentração econômica é antidemocrática, lançam-se com toda sua capacidade de luta, dando o melhor dos seus esforços e de sua inteligência, à luta contra as fusões de empresas, contra a fixação e a discriminação de preços.

Sentem os economistas e juristas do governo norte-americano que a concentração econômica em mãos de poucos acabará criando um poder econômico tão forte que constituirá uma ameaça ao próprio Estado. Em consequência, o Estado ameaçado reagirá, e para eliminar o poder econômico e defender o interesse da coletividade, se apropriará dos meios de produção.

A concentração econômica terá como resultado inevitável o socialismo de Estado. Mas os norte-americanos acreditam que o desenvolvimento e o bem-estar econômico que o país chegou a atingir, se devem à democracia e à livre iniciativa. A socialização viria destruir os ideais que construíram a grande nação norte-americana.

Por isso, os congressistas elaboraram a legislação antitruste, cujos primórdios datam de 1890, com a Lei SHERMAN. De então

para cá, outras leis e algumas emendas têm servido para aperfeiçoar a repressão sempre que se verifica que os trustes e cartéis conseguem burlar a vigilância da lei, através de novos métodos ou processos e de artimanhas diversas.

O povo americano tem fé na democracia. Ama a liberdade. Vê na legislação antitruste o único instrumento de garantia à liberdade econômica e à sobrevivência da democracia.

*Os órgãos de combate* — São dois os órgãos do governo encarregados da aplicação da legislação antitruste: a Divisão Antitruste do Departamento de Justiça e a Federal Trade Commission. O combate aos trustes e cartéis é realizado em dois campos: o judicial e o administrativo.

Quando se configura nitidamente uma violação cível ou criminal, a ação cabe à Divisão Antitruste perante o Poder Judiciário. Se a prática é nociva à livre concorrência, mas depende de uma investigação mais acurada, sem configuração nítida, então é a vez da Federal Trade Commission atuar.

Trezentos advogados constituem a equipe da Divisão Antitruste, que conta ainda com trinta economistas. Enquanto a Federal Trade Commission conta com um quadro de setecentos advogados, trinta economistas e alguns médicos, químicos e contadores. A Divisão Antitruste se vale, ainda, do Bureau Federal de Investigações (F.B.I.) para ampliar o campo da investigação contra as violações à legislação civil e criminal antitruste.

A Divisão Antitruste e a Federal Trade Commission mantêm um perfeito entendimento de trabalho, de modo a não se dedicarem ambas, ao mesmo tempo, à mesma investigação. Desde que uma das repartições empreenda uma investigação, logo a outra tem ciência, a fim de evitar venham dispendir esforços paralelos num só campo investigatório.

## II — A DIVISÃO ANTITRUSTE

*Os objetivos* — A Divisão Antitruste constitui uma das divisões do Departamento de Justiça do governo norte-americano, o qual é chefiado pelo Procurador Geral dos Estados Unidos. Sob as ordens dêste se encontram divisões de Taxas, Civil, Terras, Criminal, Direitos Cíveis e Segurança Internacional. Cada Divisão é dirigida por um Assistente do Procurador Geral que é assim uma

espécie de Sub-Secretário de Estado, uma vez que o Procurador Geral é o Secretário de Estado dos Negócios da Justiça.

Os objetivos da Divisão Antitruste estão assim definidos num breve relatório sobre o Departamento de Justiça, elaborado pelo Procurador Geral ROBERT F. KENNEDY:

“A Divisão Antitruste, chefiada por um Assistente do Procurador Geral, é responsável pela execução de um especial grupo de leis, conhecidas como “as leis antitruste”. Estas leis sujeitam os violadores a ambas as cominações suplementares, como a Lei CLAYTON, para formar este grupo.

Estas leis procuram preservar a liberdade do sistema econômico competitivo da nação. Visam proibir a interposição privada de restrições à empresa competitiva e a monopolização de alguma linha de comércio. As violações típicas incluem acordos entre competidores para fixar preços, restringir a produção, repartir vendas, e o boicote de fornecedores, competidores ou outros. Fusões e aquisições de ações ou títulos (ativos) que possam diminuir a competição ou contribuam para criar um monopólio são proibidas, assim como certas situações de interligação de diretorias. As composições do cartel entre interesses domésticos e externos que afetem o comércio com nações estrangeiras, também se incluem nos objetivos das leis antitruste”.

A Divisão recebe, anualmente, cerca de 2.000 denúncias, a maioria delas levada, pessoalmente, por homens de negócios ou seus advogados, quando sentem que as violações à livre competição ameaçam seus interesses comerciais ou industriais; investiga a procedência das queixas no interesse de produzir a melhor prova possível para intentar o procedimento judicial devido.

A organização da Divisão obedece a 4 grandes setores: o de planejamento da política, o dos litígios, o da execução das decisões (julgamentos) judiciais e o das apelações. No primeiro estão as seções de estudos jurídicos, de economia, de informações e de comércio exterior. O setor de litígios compreende 4 seções de litígios sediadas em Washington e os 6 escritórios de Chicago, New

York, Cleveland, Philadelphia, Los Angeles e San Francisco. O organograma anexo dá bem uma idéia da organização da Divisão, mostrando o interesse do governo norte-americano na luta antitruste.

Mantive entrevistas com os seguintes e ilustres advogados da Divisão:

- Robert L. Wright — Primeiro Assistente
- Wilbur L. Fugate — Chefe da Seção de Comércio Exterior
- Robert J. Hoerner — Chefe da Seção de Avaliação (estudos jurídicos)
- Gordon B. Spivack — Chefe da Seção de Operações de Campo (escritórios)
- Donald Melchior — Chefe da Seção Especial de Litígios
- Murray H. Bring — Diretor de Planejamento da Política
- William D. Kilbore — Chefe da Seção de Aplicação das Decisões Judiciais.
- William A. Orrick Jr. — Sub-Secretário para assuntos antitruste
- Lewis Markus — Chefe da Seção Econômica

*Trezentos contra setecentos mil* — Anualmente o Departamento de Justiça recruta para os seus quadros, nas Escolas de Direito, cerca de 20% (vinte por cento) dos bacharelados melhor colocados. São mais ou menos 100 novos advogados, dos quais 8 a 10 são designados para servir na Divisão Antitruste, com o salário inicial de 8 mil dólares anuais.

Os advogados trabalham em regime de tempo integral, não podendo dedicar-se à advocacia ou outra atividade privada. São estruturados em carreira, ao fim da qual chegam a perceber vencimentos da ordem de 22 mil dólares anuais. Esta remuneração é das mais elevadas no serviço público, se considerarmos que um Secretário de Estado ganha 24 mil dólares anuais.

Assim são recrutados os 300 advogados antitruste que devem enfrentar, no fóro, em diversas instâncias, os 700 mil ou mais advogados privados a serviço dos trustes e cartéis.

Os salários são razoáveis, mas não se comparam com as altas somas que as empresas pagam aos seus advogados para defender-se contra as acusações por violação à legislação antitruste. O governo de certo modo procura compensar os seus advogados, ofere-

cendo-lhes outras vantagens, como aposentadoria especial e outras inerentes aos servidores públicos.

A equipe da Divisão Antitruste é brilhante e sobretudo muito combativa. Os principais chefes de seções com quem me entrevistei deixaram-me esplêndida impressão, de homens cultos e inteligentes, afáveis no trato, de uma fé inabalável na eficácia da legislação antitruste como único instrumento ou arma capaz de assegurar a sobrevivência da democracia capitalista.

Entre abril de 1963 e abril de 1964 os advogados da Divisão obtiveram 5 decisões em favor do Governo nos 9 casos apresentados à Corte Suprema naquele período. Quatro casos estão pendendo de julgamento. A vitória foi total em relação aos julgamentos realizados.

*Combate à concentração econômica* — A Diretoria de Planejamento da Política Antitruste é uma unidade nova, com apenas dois anos de existência. Sua criação se deve aos Kennedy (Presidente e Procurador Geral) e é bem um reflexo da inteligência que assessora o governo americano desde que o saudoso Presidente Kennedy assumiu a mais alta magistratura dos Estados Unidos.

Os fins a que se destina são basicamente a elaboração do programa de ação futura da Divisão Antitruste na aplicação da lei e na fiscalização às suas violações. A idéia de sua criação surgiu da observação, pelo Procurador Geral Robert Kennedy, de que quase todas as ações judiciais impetradas pelos advogados da Divisão careciam do preparo devido. A Divisão agia em razão das queixas ou denúncias que lhe faziam os homens de negócios ou de competidores, nunca de sua própria iniciativa, ou seja, nunca em resultado de levantamento que ela própria houvesse levado a efeito. Fazia-se necessário, portanto, elaborar um programa de ação bem planejado e orientado no sentido de fiscalizar o setor econômico privado dos Estados Unidos.

Organizada a Diretoria, seu primeiro trabalho foi o de proceder a uma "avaliação" das 600 ações judiciais antitruste pendentes de decisão, inclusive daqueles casos de investigação sob *grand-jury*. Esta avaliação revelou que a Divisão estava se dedicando em grande parte aos chamados "crimes de comportamento": práticas de boicote, de fixação de preços e de acordos em concorrências públicas.

Poucos os casos pendentes que visavam à estrutura econômica em si, isto é, relacionados com práticas monopolísticas ou oligopolísticas. Em consequência a Divisão, com o colaboração de uma equipe de 30 economistas logo recrutados, passou a empregar mais pessoal e dispende mais esforço nos casos relativos à estrutura econômica, tendo como alvo principal os casos de monopólios e fusões.

Os juristas da Diretoria, interpretando as Leis SHERMAN (proibição de monopólios) e CLAYTON (proibição das fusões que possam eliminar a concorrência), chegaram à conclusão que a grande meta da legislação, o pensamento que a elaborou, tinha por fim o combate à concentração econômica. Lançaram-se com todo o empenho, utilizando os métodos fornecidos pela ciência econômica, na análise do grau de concentração nas indústrias básicas e das suas consequências, chegando à seguinte conclusão:

“com o crescimento atual do grau de concentração econômica, nos Estados Unidos, dentro em breve duas ou três empresas gigantes, somente, em cada indústria básica, dominarão o setor respectivo, o que constituirá violação à seção II da Lei SHERMAN”.

Dedica-se, agora, a Divisão ao preparo das provas indispensáveis à obtenção das medidas judiciais que permitirão deter a elevação do grau de concentração industrial.

A Divisão impetra anualmente, em média, 60 ações judiciais, havendo sempre cerca de 50 ações em andamento nas diversas instâncias.

*Cooperação internacional* — Há, na Diretoria de Planejamento, uma seção de Comércio Exterior, chefiada por uma das mais expressivas figuras da Divisão Antitruste: o advogado Fugate. Tem grande interesse na atividade antitruste nos países do mundo ocidental. Vem emprestando toda colaboração possível à Organização Econômica de Cooperação e Desenvolvimento — (OECD), à Latin American Free Trade Association — (LAFTA) e à European Free Trade Association (EFTA). Mantém conversações bilaterais com diversos países (Canadá, Japão, Noruega, Alemanha Ocidental) no sentido de cooperação recíproca.

A Divisão Antitruste deseja acompanhar as atividades monopolísticas das empresas norte-americanas ou suas subsidiárias, fora dos Estados Unidos, e colaborar com as agências antitruste dos outros países para prevenir a concentração econômica, mostrando que o seu interesse antimonopolístico não se restringe ao território dos Estados Unidos. Uma vez que só pode ter jurisdição sobre tais empresas quando violarem leis nos Estados Unidos, através de cooperação recíproca com os outros governos, a Divisão Antitruste vai estendendo, de certo modo, a sua fiscalização a toda parte do mundo onde houver o empresário norte-americano, fiscalização que já é realizada intensivamente dentro de sua própria casa.

Daí a idéia que está sendo ruminada no sentido da criação de um organismo, verdadeiro maquinismo de cooperação internacional, para aperfeiçoar a luta antitruste no mundo democrático. A base desse maquinismo seria um acordo multilateral proibindo certas práticas comerciais consideradas violações à filosofia antitruste, incluindo-se um processamento para consultas e assessoramento mútuos entre os países signatários do acordo.

*Brigadas de choque* — As brigadas de choque da Divisão Antitruste são as suas seções de litígio (4) e os seus escritórios regionais (6). Há uma certa especialização por assunto, ou melhor por tipo de indústria, em cada seção. Os escritórios trabalham, nas suas regiões, a pedido das seções, investigando e colhendo provas, bem como impetrando e acompanhando as ações judiciais nas côrtes distritais locais.

Recebida uma queixa ou denúncia pela Divisão, é a mesma encaminhada a uma das seções de litígio. Estas também podem agir *ex officio*. Inicia-se então a investigação. Os advogados solicitam informações verbais ou por escrito às empresas. Na forma do Civil Investigation Demand Act, de 1962, as empresas estão obrigadas a prestar todas as informações solicitadas, exhibir livros, contabilidade e qualquer documento. Notificadas pela Divisão, caso se recusem, incorrerão em crime punido na forma da lei.

O Federal Bureau of Investigation em muitos casos é chamado a colaborar nas investigações, especialmente tendo em vista que o seu pessoal se encontra em toda parte dos Estados Unidos.

Obtida a prova, o chefe da Seção pede ao Procurador Geral a realização de um *Grand Jury*, que é solicitado ao Juiz da Côrte Distrital. O Juiz sorteia os jurados, que se reúnem secretamente

e escolhem dentre eles o Presidente do *Grand Jury*. Tem início a acusação por parte do advogado da Divisão, que apresenta as suas provas e o seu libelo. As sessões são secretas. Testemunhas sob juramento são convocadas a prestar depoimento, bem como os acusados. O *Grand Jury* examina as provas e as testemunhas e decide se há ou não violação à lei. Se esta existir, o advogado da Divisão apresenta a decisão dos jurados à Côrte Distrital, dando-se início à competente ação judicial.

Provada a existência de dolo ou má-fé, com pleno conhecimento da lei e intenção de violá-la, a ação será criminal (Seção I, Lei SHERMAN). Se tais características não se afirmarem, a ação será civil (Lei CLAYTON).

Para os casos de fusões, emenda à Lei CLAYTON, relativamente recente, veio permitir a medida liminar, concedida pelo Juiz, por solicitação dos advogados da Divisão, para que seja sustada a fusão até final julgamento do pleito. Obtida a liminar, a vitória da Divisão está praticamente assegurada, pois os interessados desistem da fusão e procuram a Divisão para “negociar” um acôrdo, que terá de ser homologado pelo Judiciário.

Os Juizes distritais são mais sensíveis ao prestígio e à posição social e econômica dos homens de negócios. Raramente dão ganho de causa à Divisão, que recorre à Suprema Côrte. Esta sim, dá apoio quase completo à Divisão, o que motiva o dito popular: “o Governo não perde na Suprema Côrte...”.

Muitas vezes, ao verem recusada a liminar solicitada, os advogados antitruste, pela simples manifestação da intenção de recorrer à Suprema Côrte, provocam nos acusados o interesse em negociar um acôrdo, prevenindo-se, assim, contra uma decisão futura que lhes acarretará o prejuízo de indenizações enormes, a particulares prejudicados e ao próprio Governo, a quem o Congresso acaba de autorizar cobrar indenizações nos casos antitruste.

Os advogados da brigada de choque, pela palavra do seu intérprete, Mr. Melchior, chefe da Special Trial Litigation Section, assim explicam a sua posição antitruste:

“Não acreditamos que haja livre empresa sem leis antitruste. É o único meio legal de prevenir que todos os negócios do país vão cair nas mãos de poucos, a exemplo dos cartéis na Alemanha e Japão antes da Segunda Grande Guerra. Sem os freios (leis antitruste) as companhias grandes em pouco tempo engoliriam as

pequenas, em prejuízo do consumidor. E tais companhias se transformariam em gigantes tão poderosos que constituiriam ameaça ao próprio Governo, num verdadeiro desafio, que provocaria reações do Governo, como na Europa, tomando conta e intervindo nos cartéis. Isso é contra os princípios da empresa livre numa democracia. A função do Governo, num regime de livre empresa e democracia, é policiar os cartéis e impedir a criação de gigantes”.

Fizeram-me ver os advogados de litígio que o Congresso dos Estados Unidos, desde 1950 (emenda à Lei CLAYTON), atendendo às aspirações da comunidade americana, proibiu as fusões como forma de concentração. Por isso, a Divisão Antitruste declarou guerra às fusões a fim de impedir o gigantismo prejudicial, de modo a se tornar este tipo de violação à Lei como o de maior interesse na atuação dos advogados, que investem por todos os meios ao seu alcance e com extraordinário espírito de luta contra as fusões de empresas. Nesta batalha têm papel importante as brigadas de choque da Divisão, isto é, os advogados das seções de litígios.

### III — A FEDERAL TRADE COMMISSION

*As origens* — A Lei SHERMAN, promulgada em 1890, só veio a ser aplicada efetivamente em 1911, com as decisões da Suprema Côrte relativas à Standard Oil e American Tabacco.

Nessa oportunidade, porém, a jurisprudência firmada foi a da chamada regra da razão: os monopólios por si sós (*per se*) não constituiriam violação à lei; tudo dependia dos objetivos, dos fins a que se destinariam em razão do domínio do mercado. Cada caso dependeria de exame e decisão próprias do Judiciário, não sendo possível uma regra, uma norma costumeira a orientar os pleitos judiciais.

Em consequência, abriu-se intenso debate no Congresso norte-americano. Alguns congressistas passaram a entender que a Suprema Côrte havia enfraquecido a aplicação da lei antitruste. Os próprios homens de negócio sentiam-se intranquilos à falta de uma interpretação segura da lei, uma vez que cada contrato ficava sujeito à interpretação da Côrte.

Veio a campanha presidencial de 1912 e os debates tomaram conta das ruas, através das plataformas dos candidatos e dos discursos em comícios. Surgiu, então, a idéia da criação de uma co-

missão administrativa, com poderes semelhantes à de Interstate Commerce, à qual caberia fixar as normas gerais antitruste. Houve concordância dos partidos políticos e em 26 de setembro de 1914 era promulgada a lei da Federal Trade Commission.

Foi assim criada uma Comissão para regulamentar, e decidir sobre as práticas injustas (*unfair*) de comércio. Sua missão principal seria coibir, cortar pela raiz as práticas nocivas de comércio antes que configurassem nítida violação à Lei SHERMAN, evitando os pleitos judiciais. Estes só teriam lugar em grau de apelação contra as decisões da Federal Trade Commission.

Mas a discussão não havia terminado, pois um grupo de congressistas julgava necessário especificar as práticas abusivas a serem reprimidas pela Federal Trade Commission, não deixando a matéria em aberto, a critério exclusivo dos comissários. Este grupo venceu por fim. Seu pensamento acha-se consubstanciado na Lei CLAYTON, de 15 de outubro de 1914, em cujas sessões, 2, 3, 7, 8 e 11 se definem as práticas injustas de comércio e aquelas ofensivas à livre concorrência a serem objeto de apreciação pela Federal Trade Commission.

*A repressão administrativa* — Iniciou-se assim, nos Estados Unidos, a partir de 1914, a repressão administrativa antitruste, ao lado da repressão judicial a cargo dos advogados do Governo. Em 1963, a Federal Trade Commission recebeu 5.800 queixas de homens de negócios ou de consumidores, enquanto no ano anterior, aproximadamente, a cifra foi de 6.900. Ainda em 1963, a Federal Trade Commission expediu 454 ordens finais de “cesse e desista”, ou seja, realizou 454 julgamentos com condenação à cessação e desistência de prática abusiva.

*O contencioso administrativo* — A Federal Trade Commission é um órgão contencioso administrativo do governo norte-americano, estruturado em duas instâncias. O plenário da Comissão é a 2.<sup>a</sup> instância, como um tribunal administrativo. Os examinadores de audiência (*hearing examiners*) constituem a 1.<sup>a</sup> instância do juízo administrativo, cabendo recurso de suas decisões, em grau de apelação, à Comissão Plena.

Recebida a queixa ou denúncia na Secretaria da Federal Trade Commission, é a mesma encaminhada ao bureau competente para sua apuração, onde é distribuída a um advogado. Este dá início

à investigação, colhendo informações das empresas, que a tanto não se podem negar, ou recorrendo à cooperação dos peritos economistas e contadores.

Se concluir a sua investigação com a evidência de prática abusiva, o advogado apresentará uma queixa formal à Comissão, submetendo-lhe os autos da investigação e uma proposta de decisão “cesse e desista”. A Comissão aceitando a proposta, baixará os autos a um “examinador de audiências”, que iniciará a instrução contraditória do processo na forma do Código de Processo Administrativo dos Estados Unidos. Ampla defesa e direito de prova são assegurados aos indiciados, enquanto a acusação fica a cargo do advogado da Federal Trade Commission.

Terminada a instrução, o examinador proferirá sua decisão no processo. Desta decisão poderão apelar tanto o indiciado como o próprio advogado da Federal Trade Commission.

Sobem os autos à Comissão, que concede prazo à outra parte para apresentar contra-razões de apelação. Isto feito, dispendo todos os Comissários de cópias das razões, reúnem-se e julgam sem a interferência ou assistência das partes. Esta é a decisão final da Federal Trade Commission, que é publicada para conhecimento dos interessados.

*Debate judicial* — Se a decisão final da Federal Trade Commission consistir na ordem de “cesse e desista”, a ré poderá solicitar revisão da mesma, perante a Corte de Apelação dos Estados Unidos (2.<sup>a</sup> instância judicial, imediatamente inferior à Suprema Corte), dando início ao debate judicial.

Por outro lado, se o indiciado não recorre à Corte de Apelação e não chega a acôrdo com a Divisão de Execução das decisões finais da Federal Trade Commission, esta solicitará ao Procurador Geral dos Estados Unidos que promova a ação judicial perante a Corte Distrital, para que condene a ré:

- a) à multa de 5.000 dólares por dia de violação à decisão final da Federal Trade Commission;
- b) a cumprir esta decisão final.

Concedida a sentença, a ré ficará sujeita à pena de multa, e mais ainda às cominações severas da lei por desobediência à ordem do Juiz.

Tem lugar assim a ação judicial dos Estados Unidos *versus* ré, a qual percorrerá todos os trâmites previstos na lei processual civil norte-americana.

Minha visita à Federal Trade Commission motivou contactos com o bureau mais importante, o de Restrições ao Comércio, sob a chefia do advogado Joseph E. Sheehy, e com o Bureau Económico. Este Bureau de Restrições é o que atua na investigação das práticas abusivas, enquanto os outros se dedicam à verificação das práticas desleais de comércio: Têxteis e Peles, Orientação Industrial, Práticas Desleais (falsidade).

O Bureau de Restrições ao Comércio tem as seguintes divisões: Contabilidade (11 contadores), Execução, Práticas Discriminatórias, Restrições ao Comércio em Geral, Fusões. Nestas quatro divisões 125 advogados se dedicam ao trabalho de investigação das violações potenciais à legislação antitruste, assistidos por 57 estenógrafas e secretárias.

Demoradas conferências tive oportunidade de manter com o economista Willard Mueller, chefe do Bureau Económico, e seus assistentes, e com os seguintes advogados-chefes de Divisão:

Joseph J. Gercke — Divisão de Execução (Division of Appliance);

Francis C. Mayer — Divisão de Práticas Discriminatórias (Division of Discriminatory Practices);

Rufus E. Wilson — Divisão de Restrições Gerais ao Comércio (Division of General Trade trintes);

Robert A. Hammond — Divisão de Fusões (Division of Mergers).

O pessoal da Federal Trade Commission é de aproximadamente 1.600 funcionários, dos quais 700 advogados.

#### IV — A REPRESSÃO COMBINADA

Como se verifica, a repressão aos abusos do poder económico, nos Estados Unidos, tem dois campos de ação: o judicial e o administrativo. O primeiro sob atuação da Divisão Antitruste e o segundo da Federal Trade Commission. Ambos os órgãos agem com apoio nas definições antitruste das Leis SHERMAN e CLAYTON e suas emendas. Não haverá invasão de atribuições de um no campo do

outro? Eis a interpelação que me foi assim respondida pelo advogado da Federal Trade Commission, Joseph J. Jecke, Chefe da Divisão de Execuções:

“A Divisão Antitruste é uma agência promotora (prosecution) da aplicação da lei (Ministério Público), enquanto a Federal Trade Commission é uma agência administrativa que tem funções promotoras, mas tem responsabilidade mais ampla, qual a de definir-se mediante a emissão de regras ou normas de orientação para esclarecer os atos e práticas, que segundo a natureza da indústria ou do comércio, apresentam uma possibilidade razoável de ampliar-se e atingir proporções monopolísticas, se não forem logo coibidas. A função promotora da lei, na Federal Trade Commission, é caracterizada pelo seu direito à demanda perante as Côrtes de Apelação, mais restrita portanto que a da Divisão Antitruste.

A intenção do legislador ao criar a Federal Trade Commission foi dar-lhe a maior flexibilidade de procedimento, a fim de cortar na flor os atos e práticas que, se não coibidos imediatamente, poderiam representar graves e pronunciadas restrições à liberdade de comércio, redundando inclusive em monopólios.

Comumente a atuação da Federal Trade Commission não visa casos específicos (caso por caso), mas uma indústria por inteiro, para evitar práticas que de futuro importariam na existência de violações à Lei SHERMAN”.

Ocorre, ainda, que os dois órgãos mantêm estreita ligação e entendimento, notificando-se mutuamente das investigações que vêm procedendo, para evitar perda de tempo numa duplicidade de ação. A intervenção da Antitrust Division tem lugar nos casos civis ou criminais de violação às leis antitruste por parte das empresas ou dos seus diretores. Enquanto a Federal Trade Commission, administrativamente, exerce uma fiscalização sobre o comércio e a indústria, inerente ao próprio poder da polícia da Administração, a fim de prevenir futuras violações à lei. Tanto é assim, que a Federal Trade Commission não pune, mas tão somente emite ordens para que o culpado “cesse e desista” de praticar ou continuar a praticar determinado ato, que poderá, futuramente, constituir uma

violação à lei, cuja punição pelo Judiciário será requerida e promovida (de futuro) pela Divisão Antitruste.

Para realização dos seus fins, a Divisão Antitruste dispõe da verba orçamentária de 6 milhões de dólares anuais. As despesas da Federal Trade Commission anuais vão a cerca de 12 milhões de dólares.

#### V — O CADE E A FEDERAL TRADE COMMISSION

Permito-me chamar a atenção para as características acima definidas da repressão judicial-administrativa aos abusos do poder econômico, nos Estados Unidos, dado o seu interesse para a experiência brasileira, uma vez que a repressão a êstes abusos, no Brasil, através do CADE, se inspirou na repressão combinada judicial-administrativa norte-americana. Pela Lei n. 4.137, de 1962, o CADE, apesar de agência administrativa, tem um campo de atuação judicial muito mais amplo que o da Federal Trade Commission. No CADE podemos dizer que vamos encontrar algo da Divisão Antitruste, embora o seu modelo tenha sido a Federal Trade Commission.

#### VI — ACÔRDO ENTRE O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DO NORTE

O Senhor Fugate, chefe da seção do Comércio Exterior da Divisão Antitruste, manifestou-me, inicialmente, o desejo da Divisão em promover um acôrdo bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos para consultas e notificações recíprocas sobre violações antitruste. À semelhança do que ocorre com o Canadá, êste acôrdo permitiria a ajuda norte-americana ao govêrno brasileiro, fornecendo-lhe documentação necessária, informações e doutrina, quando firma norte-americana ou sua subsidiária violar a legislação brasileira contra os abusos do poder econômico. Ao mesmo tempo, se em tal prática pudesse também a Divisão Antitruste provar violação às leis americanas, ela processaria a firma nos Estados Unidos.

Posteriormente, o Senhor Orrick, sub-secretário antitruste, fêz questão de me receber em audiência especial, a fim de reafirmar o interesse da Divisão, e obviamente, do Govêrno norte-americano, na concretização de tal acôrdo.

Tive oportunidade de transmitir, imediatamente, a proposta ao embaixador Juracy Magalhães, em Washington. Depois, em carta ao Presidente do CADE e na reunião de 4 de fevereiro último, expus o problema a todo o Conselho.

Confio em que o Sr. Presidente do CADE promoverá os entendimentos necessários à realização do acôrdo, pois dessa forma estará prestando relevante serviço, não só ao Brasil, como à democracia ocidental.

#### APÊNDICE

##### *Bibliografia Jurídica*

Os advogados da Divisão Antitruste sugeriram-me as publicações abaixo como as mais convenientes a um acompanhamento, passo a passo, da jurisprudência norte-americana, bem como das inovações e alterações que à mesma os juristas têm pretendido:

1 — *Trade Regulation Reporter e Trade Cases* — trata-se de um serviço oferecido pela Commerce Clearing House, Inc., de Chicago, em fôlhas sôltas, à medida que surgem decisões judiciais em casos antitruste, as quais são reunidas anualmente em um volume encadernado (*Trade Cases*). É o mais completo serviço de informações sôbre a matéria para quem desejar manter-se em dia com a evolução da jurisprudência norte-americana.

2 — *Antitrust & Trade Regulation Report*, publicado semanalmente pelo Bureau of National Affairs Ind., Washington, DC, 20037. É um informativo detalhado sôbre tudo que está ocorrendo em matéria antitruste (sob o ponto de vista legal) dentro e fora dos Estados Unidos.

3 — A *Section of Antitrust Law of the American Bar Association* (1140 N. Dearborn Street, Chicago, Illinois) pode fornecer publicações sôbre importante casos antitruste e também sôbre a doutrina norte-americana nas últimas décadas.

4 — A publicação *Government Regulation of Business, Cases from the National Reporter System*, editado pela The Foundation Press, Ind., Brooklyn, New York, contém uma compilação dos mais representativos casos antitruste.

5 — *The Trade Regulation Series*, editado por Littlex & Company, de Boston, Massachusetts, é uma publicação em série de texto, contendo a discussão especializada de problemas antitruste.

6 — *Guide to legislation on Restrictive Business Practices*, em cinco volumes, uma compilação da legislação antitruste em 12 países (inclusive Estados Unidos), editada em francês, pela *Organization for Economic Co-operation and Development* — 2 rue André-Pascal, Paris-16e.

### Bibliografia Econômica

Já os economistas da mesma Divisão, por gentileza do seu chefe, o Sr. Lewis Marcus, à guisa de sugestão como uma literatura básica antitruste, sob o ponto de vista da ciência econômica, apresentou-me a seguinte relação:

- Theory of Monopolistic Competition*, E. H. CHAMBERLAIN, 1931.  
*Masquerade of Monopoly*, FRANK FETTEER, 1931, 428 pp.  
*The Economics of Imperfect Competition*, JOAN ROBINSON, 1933.  
*The Decline of Competition*, A. H. BURNS, 1936.  
*Mergers and Markets*, BETTY BOCK, 1964, 289 pp. 3rd edition.  
*Market Structure Organization and performance*, ALMARIN PHILLIPS, 1962, 257 pp.  
*Competition and Monopoly*, MARK S. MASSEL, 1962, 477 pp.  
*Competition and Monopoly in American Industry*, SLAIR WILCOX; TNEC Monograph n. 21, 1940.  
*Cartels or Competition*, G. W. STOCKING and M. W. WATKINS, 1948.  
*Competition Among the Few*, WILLIAM FELLNER, 1949.  
*Maintaining Competition*, CORWIN D. EDWARDS, 1949, 337 pp.  
*Big Business: A New Era*, DAVID LILIENTHAL, 1952.  
*The Role of Mergers in the Growth of Large Firms*, J. FRED WESTON, 1953, 159 pp.  
*Big Enterprise in a Competitive System*, A. D. H. KA, 1954, 269 pp.  
*Report of the Attorney General's National Committee to study the Antitrust Laws*, 1955, 393 pp.  
*Battiers to New Competition*, JOE S. BAIN, 1956.  
*Big Business and the Policy of Competition*, CORWIN D. EDWARDS, 1956, 180 pp.

- Antitrust Policies: American Experience in Twenty Industries*, SIMON N. WHITNEY, 1958, 2 vols.  
*Economic Concentration and the Monopoly Problem*, EDWARD S. MASON, 1959, 411 pp.  
*Corporate Concentration and Public Policy*, LINDAHL and CARTER, 1959, 698 pp.  
*Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, DONALD F. TURNER and CARL KAYSEN, 1959, 345 pp.  
*Integration and Competition in the Petroleum Industry*, MELVIN G. DE CHAZEAU, 1959.  
*Economics and the Policy Maker, Brookings Lectures*, 1959, 209 pp.  
*The Structure of American Industry*, 3rd edition, WALTER ADAMS, 1961, 603 pp.  
*Competition as a Dynamic Process*, JOHN M. CLARK, 1961, 501 pp.  
*Workable Competition and Antitrust Policy*, W. STOCKING, 1961, 451 pp.  
*Competition, Cartels and Their Regulation*, JOHN PERRY MILLER, 1962, 428 pp.

### Legislação antitruste

1890-1962

- 1 — SHERMAN Antitrust Act — 2-2-1890.
- 2 — Federal Trade Commission Act — 26-9-1914.
- 3 — CLAYTON Antitrust Act — 15-10-1914.
- 4 — Emenda à Lei CLAYTON (seção 8) relativa à interligação de diretorias, bancos privados, etc. — 9-3-1928.
- 5 — National Industrial Recovery Act — 16-6-1933.
- 7 — KEFAUVER-CELLER Act (emendas à Lei CLAYTON contra as fusões) — 29-12-1950.
- 8 — Emenda à Lei SHERMAN aumentando a pena de multa para 50.000 dólares — 7-7-1955.
- 9 — Emenda à Lei CLAYTON garantindo o direito dos Estados Unidos reclamar perdas e danos sob a legislação antitruste — 7-7-1955.
- 10 — Autoriza o Procurador Geral dos Estados Unidos a compelir as empresas à exibição de documentos na investigação antitruste — 19-9-1962.