

ram os recursos pertinentes aos direitos de funcionários públicos, civis ou militares (340); e em terceiro lugar ficaram colocadas as questões de direito de propriedade imobiliária, inclusive as relacionadas com o remembramento agrário (272).

34. A execução das sentenças do Tribunal Administrativo Federal, como a execução do decisório dos demais órgãos da justiça administrativa, na Alemanha ocidental, não apresenta nenhuma peculiaridade, pois, de ordinário, ela obedece ao prescrito no Código de Processo Civil em seu Livro VIII; apenas quando se trata de execução contra a Administração Pública algumas regras particulares hão de ser obedecidas, e são aquelas que se acham inscritas no artigo 170 e seguintes da Lei Orgânica da Justiça Administrativa.

Deve ser, porém, esclarecido, que a execução de decisões da Justiça Administrativa, mesmo que elas correspondam a acórdãos do Tribunal Administrativo Federal, restringem-se — não sendo admissível nenhuma extensão compulsória — ao contido nos pleitos dirimidos.

PROTEÇÃO PENAL DA ECONOMIA POPULAR NO BRASIL

ROBERTO LYRA

Professor titular da Universidade
do Estado da Guanabara

1. *Antecedentes*. 2. *Economia Popular*. 3. *Voto do Brasil no II Congresso Latino-Americano de Criminologia* (Santiago, 1941). 4. *Júri de Economia Popular*. 5. *Evolução legislativa*.

1. *Antecedentes*. As Ordenações Filipinas (Livro V) puniam a usura com a pena de dois anos de degrêdo na África, dobrada na reincidência.

Pelo art. 223 do Código Penal de 1890 constituía crime “comerciarem os governadores e comandantes de armas dos Estados, os magistrados, os oficiais da fazenda dentro dos distritos em que exercessem as suas funções, os oficiais militares do mar e terra, salvo si forem reformados, e os dos corpos policiais”. Mas a segunda parte daquele dispositivo determinava: “*Na proibição deste artigo não se compreende a faculdade de dar dinheiro a juro ou a prêmio, contanto que as pessoas nêle referidas não façam do exercício desta faculdade profissão habitual de comércio...*”

O artigo 340, § 3.º, ainda do Código Penal de 1890, dispunha: “Incorrerão nas penas de prisão celular por um a quatro anos e multa de 100\$000 a 500\$000: 3.º — Os administradores que, por qualquer artifício, promoverem falsas cotações das ações”.

O Decreto n.º 22.626, de 7 de abril de 1933, que definiu o crime de usura, foi a primeira tentativa para remediar com sanções penais a ineficácia das sanções civis, administrativas, fiscais contra a usura.

Na verdade, as normas não passavam de inúteis advertências morais esvaziadas até da antiga religiosidade.

O art. 13 daquele decreto considerava crime de usura tãda simulação ou prática tendente a ocultar a verdadeira taxa de juro ou a fraudar os dispositivos da referida lei para o fim de sujeitar o devedor a maiores prestações ou encargos, além dos estabelecidos no respectivo título ou instrumento. Penas — de seis meses a um ano e multa de cinco a cincoenta contos, elevadas ao dôbro em caso de reincidência. A pena seria agravada se, “para conseguir aceitação de exigências contrárias à lei de usura, valer-se o credor da inexperiência ou das paixões do menor, ou da deficiência ou doença mental de alguém, ainda que não esteja interdito, ou de circunstâncias aflitivas em que se encontre o devedor” (art. 15).

A Constituição de 1934 mandava punir a usura na forma da lei (art. 17, parágrafo único).

A Lei n.º 38, de 4 de abril de 1935, que definia os crimes contra a ordem política e social, prescrevia no artigo 21: “Tentar, por meio de artifícios fraudulentos, promover a alta ou baixa dos preços dos gêneros de primeira necessidade, com o fito de lucro ou proveito”. O Decreto-Lei n.º 431, de 18 de maio de 1938, sôbre os crimes contra a personalidade internacional, a estrutura e a segurança do Estado e contra a ordem social, reproduziu no artigo 3.º, n. 23, o dispositivo da Lei n.º 38, de 1935, corrigindo a redundância — artifícios fraudulentos —. Artifício já é meio fraudulento. Vêde o art. 171 do Código de 1940.

A Carta Constitucional de 1937 incorreu em repetição, imolando a técnica legislativa em proveito da reiterada e clara expressão do propósito de avocar, para a sensibilidade imediata do Estado, os sofrimentos dos consumidores ou dos titulares dos pequenos fragmentos do capital financeiro. Assim, no artigo 122, n.º 17, dispunha: “Os crimes que atentarem contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, a guarda e o emprêgo da economia popular serão submetidos a processo e julgamento perante tribunal especial, na forma que a lei instituir”. O artigo 141 insistia: “A lei fomentará a economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Os crimes contra a economia pública são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processo e julgamento adequado à sua pronta e segura punição”. O art. 142 mandava punir a usura. Pela topo-

grafia dêsses preceitos verifica-se que o legislador oscilava na invocação dos bens jurídicos protegidos entre os direitos e garantias individuais e a ordem econômica do Estado.

2. *Economia popular* (1). O Decreto-lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938, foi o primeiro diploma a definir os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprêgo. NELSON HUNGRIA foi um dos autores do projeto (2).

Os crimes de usura ou agiotagem figuravam entre os crimes contra a economia popular e de abuso do poder econômico. O bem jurídico protegido era a economia popular — expressão mais democrática, mais concreta, mais direta do que economia pública (Itália) e economia social (França e Bélgica).

O ministro Francisco Campos, que referendou, como ministro da Justiça, a aludida lei, salientou, em linhas gerais:

“Cumpre ao Estado cuidar do bem estar da coletividade, fomentando e defendendo a pequena economia contra os “trustes”, “cartels” e “anéis” de produção, tão comuns na época do grande capitalismo, que terminam colocando o povo na sua inteira dependência econômica e por fim submetendo o próprio Estado e pondo-o a serviço de interêsses particulares. A economia popular não pode ser dissipada e malbaratada em empreendimentos suspeitos, organizados, com muito barulho de propaganda, por alguns espertalhões. Compete ao Estado 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. Não se concebe uma economia bloqueada contra o interêsse público e em benefício de interêsses particulares, atentos mais à conservação dos seus monopólios do que ao movimento de criação e de progresso. No momento em que determinado número de emprêsas fortes se aliam para tomar conta do mercado, surgem as combinações, os “trusts” e os “cartels”. Os preços passam a ser decretados por uma

(1) V. meu livro *Crimes Contra a Economia Popular*, Rio, 1939.

(2) Vd. NELSON HUNGRIA, *Crimes Contra a Economia Popular*, Rio, 1939.

minoria de especuladores, cujo âmbito de ação se irradiava de acôrdo com os lucros obtidos artificialmente, resultando daí a sujeição da imensa maioria aos seus desígnios, que, dentro de pouco, ultrapassam o simples terreno econômico”.

De modo geral, o Decreto-lei n.º 819 abrange todo fato que represente um dano efetivo ou potencial ao patrimônio de um indefinido número de pessoas: (monopólios; fraudes e abusos contra a economia popular; usura (pecuniária e real). (3)

A Constituição de 1946, pioneira da social-democracia no Brasil, dispunha no art. 148: “A lei reprimirá tôda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de emprêsas individuais ou sociais, seja qual fôr a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros”.

A luta do Estado contra os “trusts” iniciou-se nos Estados Unidos, em 1890, com a Lei Sherman, que visou, especialmente, a proteger o comércio interestadual contra as restrições e os monopólios. No entanto, a repressão específica penal teve início na França (art. 419 do velho Código Penal), salientando-se depois as legislações canadense e alemã. FAURE, referindo-se ao art. 419 na exposição de motivos do antigo Código Penal francês, acentuou: “A disposição não se pode aplicar às especulações francas e leais que distinguem o verdadeiro comerciante. Longe de criar, alternadamente, as baixas e as altas exageradas, tendem elas a conter-se nos limites que comporta a natureza das circunstâncias e, por isso, servem ao comércio, preservando-o de abalos funestos”. FAURE cuidou apenas de defender a chamada lei da oferta e da procura que faria depender a sentença do juiz de preliminares de alta indagação. Hoje estamos diante de realidades historicamente decisivas.

Nos Estados Unidos, a *New Freedom* (WILSON) inspirou leis complementares da lei Sherman (a lei Clayton e a lei que criou a Trade Federal Commission). A lei Clayton estabeleceu medidas contra a ação das *Holding Companies*, destacando-se as seguintes:

(3) V. outras leis a respeito da tutela penal da economia popular no meu livro citado e em *Crimes Contra a Economia Popular*, de ROBERTO PEREIRA DE VASCONCELOS, Rio, 1952.

a) — nenhuma corporação dedicada ao comércio poderá adquirir, direta ou indiretamente, no todo ou em parte, o capital ou ações de qualquer outra corporação que se dedique ao mesmo objeto quando tal compra importe restrição da concorrência ou vise à criação do monopólio em qualquer ramo do comércio; b) — nenhuma pessoa poderá ser ao mesmo tempo diretor, funcionário ou empregado de mais de um banco, associação bancária ou companhia de “trust”, organizada ou em operação sob as leis dos Estados Unidos, desde que essas corporações possuam depósitos, capital, excedente e lucros não divididos, que montem a mais de cinco milhões de dólares.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT, na mensagem ao Congresso norte-americano, de 29 de abril de 1938, afirmou que a liberdade estava em risco, pois o poder privado tornava-se mais forte de que o do Estado, acrescentando: “Tanto é fascista o govêrno dominado por um indivíduo ou grupo de indivíduos quanto o govêrno controlado pelo poder privado”. Segundo ROOSEVELT, o moço, a liberdade continuaria em perigo, se o sistema de negócios não estabelecesse uma distribuição de mercadorias capaz de assegurar um *standard* de vida aceitável.

O “govêrno invisível” (WILSON) oculta as concentrações do capital financeiro (monopólio, “trust” “dumping”, “cartel”, “merger”, grupo, holding etc.) por natureza internacionalistas e, por isso, adaptáveis ao tempo e ao espaço. (4)

Na parte relativa ao abuso do poder econômico, o Decreto-lei n.º 869, de 18 de novembro de 1938, teve como fontes, além da legislação federal norte-americana, o projeto argentino do Código Penal COLL-GÓMEZ (1937) e o projeto alemão de novo Código Penal da mesma época.

O projeto argentino atribuía caráter delituoso à “formação de convênio, pacto, combinação, amálgama ou fusão de capitais tendentes a estabelecer o monopólio e lucrar com êle, num ou mais

(4) Vêde a repercussão, no Brasil, das resistências de WILSON e ROOSEVELT e, especialmente, o decreto n.º 7.666, de junho de 1945, em *Abuso do Poder Econômico*, de AGAMENON MAGALHÃES, Recife, 1949. Nesse livro encontra-se a íntegra do projeto do autor, como deputado federal (n.º 122, de 15 de abril de 1948), regulando a repressão do abuso do poder econômico e criando a C.A.D.E. (Comissão Administrativa de Defesa Econômica). Vêde a lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico.

ramos de produção, do tráfego terrestre, fluvial ou marítimo ou do comércio interior ou exterior, numa localidade ou em várias, ou em todo o território nacional sem que seja necessária a realização dessa finalidade”.

A comissão de reforma do Código Penal alemão propusera então, definições e cominações relativas à destruição de matérias primas e produtos de primeira necessidade, à provocação de carestia, ao açambarcamento de qualquer espécie de matérias primas, produtos industriais ou agrícolas e meios de produção, com o fim de dominar o mercado, à ofensa a qualquer preceito de economia planificada, à provocação dolosa da alta dos preços, aos abusos de “ligas” de preços, ao processo de “cadeias” (o *Kettenhandel*) à difusão de afirmações falsas ou deturpadas em matéria de fato capazes de influir sobre os preços do mercado ou da bolsa de mercadorias ou títulos, com o fim de enriquecimento próprio ou de terceiro, às indicações, conscientemente inexatas, em prospectos ou em comunicações, anúncios ou avisos, para subscrição, compra ou venda de títulos ou quotas de sociedade, à publicação ou omissão de notícias que influam sobre os preços, com o fim de oferecer, prometer, assegurar ou exigir, para si ou terceiro, um pagamento em contraste com a prestação feita.

A comissão alemã sugeriu, também, a punição de quem viola preceito econômico estabelecido pelo Estado para garantir e promover a produção dos gêneros de primeira necessidade e manter o seu preço numa base correspondente ao trabalho do produtor e à capacidade do consumidor. Foram elaborados textos para preenchimento pelas normas administrativas, mas fixando a espécie e a medida da sanção. Normas penais em branco pouco ortodoxas.

3. *Voto do Brasil no 2.º Congresso Latino-Americano de Criminologia* (Santiago, 1941). Como membro da comissão de votos, apoiei pelo Brasil as conclusões de EUZÉBIO GÓMEZ no segundo Congresso Latino-americano de Criminologia reunido em Santiago do Chile, 1941: 1) Devem ser considerados crimes os atentados à economia pública; 2) Devem ser punidos como crimes econômicos de tal natureza, entre outros: a) os fatos tendentes a produzir a alteração artificial dos preços dos artigos de primeira necessidade; b) a destruição voluntária de riquezas que cause dano social; c) a não exploração de meios de produzir riquezas no mes-

mo caso; d) a usura; os atos das maiorias nas sociedades por ações e outros tendentes a produzir o lucro pessoal dos indivíduos que as acompanham em detrimento do interesse do grupo societário; 3) os delitos econômicos devem ser reprimidos independentemente do resultado pretendido por seus autores; 4) É conveniente que os governos tenham especial cuidado técnico na redação das leis referentes aos delitos econômicos e, particularmente, nas que afetem a “trusts” e monopólios”.

4. *Júri de Economia Popular*. A Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951, atribuiu o julgamento dos autores de crimes contra a economia popular previstos no seu art. 2.º a júris instalados nas zonas eleitorais compostos de um juiz-presidente e de vinte jurados eleitores, de preferência chefes de família e donas de casa.

Da mensagem presidencial:

“A outorga ao júri do julgamento de infrações contra a economia popular, cuja punição o govêrno quer tornar mais efetiva, encontra ampla justificativa na própria essência do instituto. Praticadas com o objetivo de enriquecimento ilícito dos que fornecem à população as utilidades indispensáveis à sua alimentação, vestuário e habitação, é natural que os julgadores de tais infrações sejam recrutados nas várias camadas do povo. Todos aquêles que sentem de perto os efeitos da cupidez e da espoliação de seus parcos meios de subsistência terão oportunidade de participar direta e pessoalmente no grande esforço que as autoridades empregam para conter a alta dos preços”.

“Concentrada, atualmente, nas mãos de alguns juizes togados, a atribuição de julgar êsses crimes passará a um grande corpo de jurados, através dos conselhos de sentença, organizados em número apreciável. Haverá assim possibilidade de convocar o povo a participar de um julgamento em matéria que tanto lhe interessa, podendo condenar ou absolver, decidindo de fato ou de direito, e realizando, portanto, a justiça pelas suas próprias mãos”.

O deputado MARREY JUNIOR, por São Paulo, relatando o projeto, escreveu:

“Como distinguir-se entre o lícito e o ilícito — distinção sempre incerta — disse o ilustre professor ROBERTO LYRA — cujos passos sigo — senão deixando que a lei repressora seja interpretada pelo julgador, baseado na experiência da vida de que êle também participa diretamente? A investigação e a instrução — são palavras do mestre — revelarão fatos concretos mostrando os traços característicos do espírito de ganância anti-social, ou do espírito comercial permitido e até estimulado. Opera-se a intervenção da lei penal que penetra intimamente nos domínios da vida econômico-financeira, antes privativos da ação dos interessados particulares”.

Transcrevi o trecho com as restrições da modéstia.

Os privatistas adversários da nova lei, literalmente privatistas, queriam açambarcar o direito público por excelência. No entanto, desprezavam o que de mais puro e descortinado possuía o pensamento civilístico. Recorriam ao ultra-individualista PLANIOL para repelir essas flôres de técnica humanista e social que são as teorias do abuso do direito. Apliquei-as em retrospecto histórico sobre o julgamento popular da usura, da agiotagem e do abuso do poder econômico em geral. Aquelas teorias seriam o caminho para associar fundamentos morais a fins sociais. Invoquei os conflitos de direitos na caracterização do estado de necessidade e da legítima defesa.

5. *Evolução legislativa.* Além da Lei n.º 1.521, de 26 de dezembro de 1951 (n.º 4) devem ser mencionados outros dispositivos pertinentes: Lei n.º 3.290, de 23 de outubro de 1957, Lei n.º 4.137, de 10 de setembro de 1962, que regula a repressão ao abuso do poder econômico; Lei delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, que dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo; Lei n.º 4.494, de 25 de novembro de 1964, que regula a locação de prédios urbanos Lei n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorpo-

rações imobiliárias; Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias; Decreto-lei n.º 2, de 14 de janeiro de 1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população; Lei n.º 4.947, de 6 de abril de 1966, que fixa normas de direito agrário; Decreto-lei n.º 16, de 10 de agosto de 1966, que dispõe sobre a produção, o comércio e o transporte clandestino de açúcar e de álcool; Decreto-lei n.º 47, de 18 de novembro de 1966 que dispõe sobre infrações às normas do Instituto Brasileiro do Café; Decreto-lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966, que disciplina o sistema nacional de seguros privados; Decreto-lei n.º 685, de 17 de julho de 1969, que estabelece normas complementares para resguardo da economia pública, poupança privada e segurança nacional no âmbito econômico-financeiro.

A Carta Constitucional de 24 de janeiro de 1967 inclui entre os princípios da ordem econômica e social a repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (art. 157, n.º VI). Êste texto foi reproduzido no art. 160, n.º V, da Emenda Constitucional, de 17 de outubro de 1969.

O direito brasileiro caracteriza-se pela defesa da concorrência e não da livre concorrência.