movimento nacional de 28 de Maio, que dá a S. Ex.ª jus à eterna gratidão e ao mais profundo reconhecimento de todos os portugueses.

A notável obra construtiva realizada pela Revolução Nacional não existiria, por certo, se S. Ex.ª o Sr. Presidente da República a não tivesse tornado possível, mantendo, com invulgar clarividência, espírito de previsão e rara firmeza de carácter, a estabilidade e seqüência da acção governativa.

Apontá-lo, pois, como exemplo educativo aos seus concidadãos e, sobretudo, às novas gerações, é fazer obra de alto interêsse nacional.

Elevá-lo à suprema dignidade a que um militar pode ascender é render justiça aos excepcionais méritos que concorrem na pessoa de S. Ex.ª, cumprindo um dever cívico que a Nação inteira aplaudirá.

A Câmara Corporativa, por intermédio da sua 19.ª secção, não pode, por isso, deixar de dar seu parecer favorável ao projecto do ilustre Deputado Sr. Dr. Carneiro Pacheco.

Palácio da Câmara Corporativa, 6 de Abril de 1935.

Eduardo Augusto Marques (presidente).
Joaquim Anselmo da Mata Oliveira.
José Filipe de Barros Rodrigues (relator).

Parecer sôbre o projecto de lei n.º 31

(Concentrações económicas)

Consultada, nos termos do artigo 103.º da Constituïção, acêrca do projecto de lei n.º 31 (autorização ao Govêrno para dissolver as concentrações económicas), da iniciativa do ilustre Deputado Sr. Dr. João Garcia Pereira, a Câmara Corporativa, por intermédio da 18.ª secção (política e administração geral) e ouvidas as secções 1.ª (cereais e pecuária), 4.ª (agrícola não diferenciada), 6.ª (minas, águas minerais, pedreiras e produtos químicos) e 13.ª (actividades comerciais não diferenciadas), emite o seguinte parecer:

Destina-se o projecto de lei n.º 31 a impedir que «os vícios dos elementos constitutivos das *concentrações económicas* apareçam a intoxicar o ambiente de trabalho das corporações».

¿Haverá, porém, motivo para recear que tal intoxicação se verifique?

O ilustre Deputado autor do projecto entende que sim.

E entende-o, porque «as concentrações económicas visavam a fins de protecção produtiva e até de defesa do consumidor, mas, indubitàvelmente, essas finalidades não foram atingidas e os amargos de uma acção contrária têm surgido em vários sectores da actividade nacional».

¿Que meios se indicam, porém, para evitar a acção intoxicante de tais concentrações?

Os seguintes:

1.º Dissolução, pelo Govêrno, das «concentrações económicas de qualquer espécie ou ramo de actividade quando lhes reconheça uma acção contrária aos objectivos da economia nacional corporativa» (artigo 1.º);

2.º Incompatibilidade de «exercício dos cargos directivos das concentrações com o de iguais cargos dos elementos corporativos da mesma actividade (artigo 2.º);

3.º «Provimento dos cargos directivos dos organismos corporativos . . . por eleição entre os seus componentes, devendo-se procurar quanto possível a representação da pequena, média e grande produção» (artigo 3.º);

4.º Exercício, pelo Estado, «por intermédio dos seus delegados junto das corporações ou por qualquer outro meio . . ., de uma apertada fiscalização no sentido de se observarem os bons preceitos da economia corporativa» (artigo 4.º);

5.º Faculdade, concedida ao Govêrno, de «fazer substituir, mandando proceder a nova eleição, parcial ou totalmente as direcções dos organismos das corporações, desde que lhes reconheça uma actuação atentatória» dos bons preceitos da economia corporativa (artigo 5.º).

Que pensar dêste projecto?

I

Noção de «concentração económica», para os efeitos do projecto

A) Considerações gerais

Fala o projecto em concentrações económicas, mas sem dar delas qualquer noção.

E convinha que a tivesse dado.

Na verdade, produzindo-se o *fenómeno da concentração* sempre que «a *produção em grande* tende a substituir-se à pequena produção», caracterizando-se tal fenómeno «pela tendência para o predomínio das *grandes emprêsas*», pode surgir a dúvida de saber se as concentrações a que o projecto se refere abrangem todas as *emprêsas* e todas as *coligações de emprêsas* que integrem o fenómeno da concentração (grandes explorações agrícolas, grandes fábricas, grandes armazéns, grandes sociedades com várias sucursais, grandes bancos, grandes emprêsas de transportes, grandes companhias de seguros, etc.), ou se, pelo contrário, visam apenas todas ou parte das últimas (*agrupamentos, associações, uniões, sindicatos de emprêsas*, quer *sindicatos-grupos*, quer *sindicatos-cartéis*, etc.), as quais, por não implicarem a *fusão* ou *absorpção completa* das emprêsas concentradas, deixam intactas não só a sua individualidade jurídica, mas também, para algumas delas, parte da sua independência económica.

Ora, supomos que só a estas *coligações* o projecto quis referir-se.

E supomo-lo por dois motivos:

1.º Repugnar-nos que se tenha querido atribuir ao Govêrno a faculdade de dissolução, *aliás sem quaisquer indemnizações*, de todas as *grandes emprêsas*, «quando lhes reconheça uma acção contrária aos objectivos da economia nacional corporativa», havendo ainda a acrescentar a injustiça de continuarem isentas de semelhante sanção as *médias e pequenas emprêsas*, mesmo que igualmente responsáveis pelo exercício de uma actividade anti-corporativa e anti-nacional;

2.º Não ser crível que se tenha empregado o têrmo *dissolução* para designar a extinção ou destruïção de emprêsas *singulares*.

¿Qual terá sido, porém, a atitude do projecto a respeito das concentrações-*fusões* e das concentrações-*absorpções?*

As grandes emprêsas unitárias (individuais ou singulares e colectivas ou societárias) surgem no mundo económico quer por um acto de criação *ex novo*, quer pelo desenvolvimento natural de uma emprêsa originàriamente pequena ou média, quer pela *absorpção*,

por uma emprêsa: emprêsa-núcleo, de outras emprêsas concorrentes, quer, ainda, pela *fusão* completa (*consolidation* ou *amalgamation*) de várias emprêsas até então independentes.

Em qualquer dos casos encontrar-nos-emos, todavia, em face de uma só *unidade jurídico-económica* e não de um *aglomerado*, de uma *coligação*, de uma *confederação* de emprêsas que, apesar de unidas entre si por vínculos jurídicos e económicos mais ou menos fortes, não perdem, contudo, a sua individualidade jurídica, nem, porventura, a sua independência económica.

Os novos organismos, ainda que poderosos, ainda que «colossais», não levantarão problemas diversos dos sugeridos pelas grandes emprêsas, que o sejam desde a origem: um só *sujeito económico*, guiado por uma *vontade económica una*, prosseguirá a realização de *interêsses plenamente unitários*.

Trata-se, assim, de emprêsas que, não divergindo, quer jurídica, quer econòmicamente, de qualquer outra grande emprêsa, singular ou colectiva, devem viver, por isso mesmo, submetidas à disciplina jurídica das demais grandes emprêsas unitárias e não a uma disciplina jurídica excepcional.

O contrário se passa com as *coligações*, com as *ententes*, com os *sindicatos* de emprêsas, os quais, pôsto se proponham alcançar, *pela união*, o domínio do mercado, não destroem, contudo, a personalidade jurídica das entidades contratantes, nem, em certos casos, a sua natureza de emprêsas econòmicamente independentes, independência esta que persistirá para tudo quanto não tenha constituído objecto de acôrdo.

As emprêsas associadas não perdem, portanto, a qualidade de sujeitos de direito; são emprêsas-membros de uma *confederação* cuja morte se traduzirá no desaparecimento do respectivo *pacto* e, como conseqüência, na dispersão das emprêsas confederadas, que retomarão a sua primitiva e completa liberdade, e não, como sucederia com uma emprêsa *unitária ou simples*, na destruïção absoluta da sua própria existência como entidade jurídica.

Partiremos, por isso, do princípio de que o projecto, ao falar em concentrações económicas, quis referir-se apenas às *coligações* de emprêsas que, após o acto de coligação, não desaparecem, para darem origem a um novo ente jurídico unitário, e antes continuam vivendo, com características próprias, no seio da confederação, dentro do agrupamento.

*

Convém, talvez, notar ainda que consideramos estranhas ao projecto as concentrações que se operem dentro de um só *estabelecimento* (unidade *técnica*) ou no interior de uma só *emprêsa* (unidade *económica*).

E assim afastaremos do nosso caminho todas as *integrações*, verticais ou horizontais.

Quando uma emprêsa reúne vários estabelecimentos cuja actividade se desenvolve, quer «em estádios cronològicamente subseqüentes», isto é, de modo tal que os bens produzidos pelos estabelecimentos de grau inferior funcionam como matérias primas em relação aos produtos dos estabelecimentos de grau superior (*combinação ou integração vertical:* emprêsa siderúrgica cujos estabelecimentos ocupam graus diferentes na produção industrial e vão, por exemplo, desde a extracção do minério até à construção das máquinas), quer no mesmo estádio do processo produtivo (*combinação ou integração horizontal:* emprêsas eléctricas que possuam fábricas para a construção de grandes máquinas, de *tramways*, de pequenos motores, etc.), haverá sem dúvida concentração, mas não concentração *de emprêsas*.

A *emprêsa* é só uma; os *estabelecimentos* é que são múltiplos.

Quere dizer: não constituïrão objecto do nosso exame os *complexos económicos* que se traduzam num conjunto de *estabelecimentos* ligados entre si por vínculos de *instrumentalidade* (produção, por certos estabelecimentos, de bens que, em relação a outros estabelecimentos, funcionam como *bens instrumentais*) ou de complementaridade (produção contemporânea de bens que, em relação a uma futura produção por outra emprêsa, funcionam como *bens complementares:* produção de fios e bobinas para o fabrico de tecidos por outra emprêsa). Ver Teixeira Ribeiro, *Teoria dos monopólios*, 1934, pags. 98 e segs.

Igualmente, e por motivos semelhantes, não entram no âmbito do projecto as concentrações que se traduzam no exercício, por uma só emprêsa, de actividades económicas de diversa natureza: industriais, comerciais, transportadoras, etc.

Esta *acumulação* de funções não destrói a unidade jurídico-económica da emprêsa.

Não estamos, portanto, diante de uma *pluralidade* de emprêsas que se *coligam*, mas sim de uma emprêsa que se *engrandece*, pela multiplicação das suas *ocupações*.

B) **Trusts**

¿E que pensar das concentrações-*trusts?* Abrangê-las-á o projecto?

A pátria-mãi dos *trusts* foi, todos o sabem, a América do Norte, como a pátria-mãi dos *cartéis* foi a Alemanha.

O *trust* não conservou, porém, a natureza primitiva e antes, no decorrer da sua vida, foi adquirindo fisionomias jurídicas tam diversas que só a fôrça da tradição explica o uso científico de tal têrmo para designar os *trusts* actuais.

A palavra *trust* (confiança) designava no direito anglo-saxónico um instituto, parente próximo do fideicomisso, pelo qual uma pessoa (doador ou *de cujus*) confiava aos cuidados de outra pessoa (*trustee*), por tempo determinado, a administração de certos bens, os quais, findo o prazo estabelecido, deveriam ser entregues aos herdeiros ou donatários.

Ora, aconteceu que várias sociedades, no intuito de centralizarem, de unificarem as suas actividades económicas, confiaram o respectivo capital-acções a um conselho comum (*board of trustees*), que a todas administrava conjuntamente (assim se constituíu, por exemplo, o *trust* do petróleo, em 1882: *Standard Oil C°*.).

Em 1890, porém, o *Scherman Act*, no intuito de refrear as tendências monopolistas manifestadas pelos *trusts*, proïbiu que as sociedades fôssem geridas por intermédio de conselhos de *trustees*.

Esta medida teve como conseqüência o aparecimento de novas modalidades de centralização económica das emprêsas.

E como, em última análise, todas estas modalidades se propunham sofismar, defraudar os intuitos proïbitivos da lei dos *trusts*, daí o dar-se-lhes o mesmo nome que às antigas, apezar de nenhuma semelhança terem com o tradicional instituto jurídico do *trust*.

Dos antigos *trusts*, alguns encaminharam resolutamente para a *consolidation*, para a *amalgamation*, para a formação de novas unidades jurídico-económicas resultantes da *fusão* das emprêsas trustificadas (foi assim que o *sugar-trust* se transformou na *American Sugar Refining C°*.).

Outros, porém — e foi o maior número — inclinaram-se para um processo menos ostensivo e mais maleável,

para o processo do *holding-trust* ou *holding-company:* vários *empresários* constituem uma sociedade distinta das sociedades existentes, a qual adquire, do capital-acções destas sociedades, a parte necessária para dispor da maioria nas assembleas gerais e, como conseqüência, da possibilidade de eleger um conselho de administração comum a todas elas (foi esta a forma adoptada pelo *trust* do petróleo — *Standard Oil C°.* — depois de 1890, e foi ela também a forma por que no começo do século actual se constituíu o *trust* do aço: *United States Steel Corporation*).

Estas sociedades não perdem a sua autonomia jurídica, mas a sua independência económica desaparece, constituindo-se um todo económico uno, constituindo-se uma só emprêsa, usada a expressão em sentido puramente económico: as emprêsas trustificadas transformam-se, de *emprêsas* autónomas, em *estabelecimentos* de uma grande emprêsa.

Estes *trusts* — os *trusts* descritos até agora — formam os chamados *trusts de fusão.*

Ao lado dos *trusts de fusão* aparecem, porém, os *trusts de absorpção.*

A absorpção de uma emprêsa por outra realiza-se por um dos três processos seguintes:

1.° Compra das instalações;
2.° Arrendamento dos estabelecimentos;
3.° Participação financeira.

Pondo de parte os dois primeiros, notaremos que a absorpção por *participação financeira* tem lugar quando uma emprêsa — emprêsa absorvente — adquire a maioria das acções de outra emprêsa — emprêsa absorvida —, assegurando-se, assim, pela eleição do respectivo conselho, a unidade de direcção das duas emprêsas.

O conceito de *trust* de absorpção não se esgota, porém, com a absorpção total de uma emprêsa por outra e antes pode constituir-se, como os *trusts* de fusão, empregando o processo da *holding:* certos *capitalistas*, desejando inverter capitais na indústria, mas não querendo fundar novas emprêsas, constituem uma *holding company* destinada a obter participação nas emprêsas existentes, participação esta que dará origem a um *trust*, a uma nova *unidade económica*, quando atinja um grau suficiente para assegurar à *holding* o domínio, o *comando* único de todas as emprêsas absorvidas.

Numa classificação de base mais jurídica que económica, poderiamos falar em *trusts de fusão* e em *trusts de combinação ou de participação*, incluindo nos primeiros todos os *trusts* que envolvam a morte jurídica das emprêsas aglutinadas e nos segundos todas as *holdings companies.*

Descritas as várias formas por que se constituem os *trusts*, pregunta-se: ¿abrange-os a todos o projecto?

Depois do que até agora se escreveu é manifesta a negativa: o projecto não abrange os *trusts* resultantes quer da *fusão* de várias *sociedades* numa só *sociedade*, quer da *absorpção* de uma ou mais *sociedades* por outra, que as *encorpora.*

Tais *trusts* são, afinal, verdadeiras emprêsas unitárias, ou, se quisermos, emprêsas cuja unidade não é apenas económica, mas jurídico-económica: não há *uma emprêsa* composta de *várias sociedades*; mas uma só sociedade resultante da *combinação*, empregada a palavra em sentido químico, de sociedades preexistentes.

¿E que pensar dos *trusts-holdings?* Estas concentrações desaparecem, *sem o concomitante desaparecimento das emprêsas trustificadas*, quando as *holdings companies* sejam proïbidas de adquirir ou de conservar acções de outras emprêsas, ou, pelo menos, de as possuir além de um certo número.

Compreende-se, portanto, a possibilidade de o Govêrno ser autorizado a *dissolver* tais coligações, obrigando a emprêsa ou emprêsas portadoras de acções a vendê-las no mercado. (Ver, para exemplo, o artigo 24.° da *Reforma do crédito*, cujo texto definitivo foi aprovado pela Assemblea Nacional, na sessão de 29 de Março).

Incluïremos, por isso, os *trusts-holdings* entre as concentrações económicas visadas pelo decreto.

*

Outro processo de concentrar emprêsas sem acôrdo ostensivo encontra-se nas simples *comunhões de interêsses*, que consistirão, por exemplo, em organizar os conselhos de administração das emprêsas concentradas com vários elementos comuns.

O meio de lutar contra estas *uniões pessoais* fornece-o a proïbição legal ou governamental das *acumulações.*

C) Sindicatos (grupos e cartéis)

a) Grupos

É, porém, nos *sindicatos*, usada a palavra em sentido não-corporativo, que nós vamos encontrar as concentrações económicas por excelência, para os efeitos do decreto.

Na verdade, o sindicato supõe uma *pluralidade de emprêsas* contratantes, as quais, após o acôrdo, após o contrato, após a *entente*, subsistem como unidades *jurídico-económicas* autónomas, e isto quer se trate de *sindicatos-grupos* (sindicatos dirigidos à obtenção de uma maior eficiência produtiva das emprêsas sindicadas: *sindicatos de finalidade produtivista)*, quer de *sindicatos-cartéis* (sindicatos dirigidos ao domínio dos preços: *sindicatos de finalidade monopolista)*, empregadas estas expressões com o sentido que lhes é dado por Francesco Vitto (*I sindicati industriali*, 1932) e, entre nós, seguindo êste autor, pelo Sr. Dr. Teixeira Ribeiro (*Teoria dos monopólios*, 1934, pp. 164 e seguintes).

Os primeiros — os sindicatos-grupos — visam à organização e racionalização da produção, isto é, ao embaratecimento do *preço de custo* (*custo de produção*).

Procuram colhêr os benefícios, quer da *produção em grande* (várias emprêsas que, actuando no mesmo ramo industrial, decidem utilizar as suas patentes em comum: *grupo de emprêsas similares)*, quer da certeza do fornecimento, ou do barateamento das matérias primas (*grupo vertical*), quer da utilização comunitária dos *joint* e sub-produtos (*grupo horizontal*), quer da diversidade dos riscos, pela partilha anual dos lucros (*grupo de emprêsas heterogéneas*).

Estes grupos, quando se formam, o que se dá as mais das vezes pelo processo da *participação financeira* (sociedade que adquire acções de outra: *influência unilateral*, ou sociedades que permutam pacotes de títulos ou os compram umas às outras: *influência recíproca*), só se distinguem dos *trusts-holdings* em a concentração não atingir o grau suficiente para, em linguagem económica, se falar em *emprêsa una*, em «integração totalitária», e não em *pluralidade de emprêsas.*

Quere dizer, emquanto no *trust* a autonomia das emprêsas desaparece em absoluto, para em seu lugar surgir uma nova emprêsa (não confundir com nova sociedade), no sindicato-grupo as emprêsas conservam não só a sua individualidade jurídica, mas também a sua independência económica, se bem que restringida (a sociedade absorvente não possue um número de acções que a habilite a dominar *em absoluto* a sociedade absorvida).

Ora, estes sindicatos — sindicatos produtivistas — emquanto conservarem a sua natureza essencial, não se

propondo finalidades destruïdoras da concorrência, não devem ter entrado em demasia no pensamento do ilustre Deputado autor do projecto, que, é de crer, se preocupou, sobretudo, com os sindicatos-cartéis, com os sindicatos monopolistas.

Isto não significa que todos os sindicatos sejam sindicatos-grupos ou sindicatos-cartéis puros.

Com efeito, a realidade, bem mais complexa que o rigoroso esquematismo das classificações doutrinárias, não se mantém dentro dêstes quadros. Sindicatos há que se propõem uma finalidade dupla: produtivista e monopolista, e, sem dúvida, os cartéis deminuem as despesas (as despesas provocadas pela concorrência: caixeiros viajantes, reclame, etc.) e os grupos «abrem caminho ao monopólio na medida em que através dêles se consiga o predomínio no mercado».

E sem dúvida, também, um sindicato-grupo pode exercer uma actividade «contrária aos objectivos da economia nacional corporativa».

Convictos, todavia, de que foram os cartéis as concentrações particularmente visadas pelo projecto, a êles em especial nos referiremos no decurso dêste parecer.

b) Cartéis

O cartel (*pool*, em linguagem americana) é um *acôrdo*, celebrado entre várias emprêsas, *tendente* à supressão ou limitação da concorrência, *tendente* à criação de um monopólio *de facto*.

Os cartéis não são *fusões* de emprêsas, pois estas subsistem como unidades jurídicas e económicas independentes; os empresários é que limitam a sua liberdade, e apenas quanto aos pontos visados no acôrdo.

Estes acordos, para darem origem a um cartel, devem ter, porém, um certo carácter de *permanência*, distinguindo-se assim dos *corners* (açambarcamentos) ou *rings* (cambões), isto é, dos *sindicatos de especulação*, dos acordos que se propõem a compra da totalidade ou quási totalidade de certa mercadoria, para, uma vez obtida a sua rarefacção, ser vendida a preços exorbitantes, acordos estes que, além de perigosos, são, por natureza, de curta duração.

¿E entrarão todos os cartéis nas concentrações económicas de que nos fala o projecto?

Queremos crer que sim.

Podem os cartéis ter por *objecto* quer a compra do trabalho ou das matérias primas, igualizando, para os seus membros, certos factores do custo de produção (*cartéis de compradores*), quer a disciplina das condições de venda das mercadorias ou serviços (*cartéis de vendedores*).

Estes, sem dúvida os mais numerosos e mais importantes, podem revestir diversas modalidades:

1.ª Cartéis destinados a regulamentar a *produção*, quer fixando a quantidade de mercadorias que cada emprêsa pode produzir (*cartéis de produção*), quer dividindo o mercado em zonas e criando, como conseqüência, tantos monopólios locais quantos os aderentes (*cartéis de zona ou de clientela*);

2.ª Cartéis destinados a fixar *preços mínimos*, ou *preços comuns*, e, porventura, a regulamentar outras condições da venda das mercadorias, como, por exemplo, encargos de embalagem, de transporte, etc. (*cartéis de preço*);

3.ª Cartéis destinados a repartir pelos aderentes os lucros totais das emprêsas coligadas: fixados o *preço de venda* e o *preço de custo* (*custo de produção*), devem os membros do cartel entregar na respectiva caixa, por cada unidade vendida, uma quantia igual à diferença entre aqueles dois preços, repartindo-se o total pelas emprêsas, segundo regras prèviamente fixadas (*cartéis de repartição*);

4.ª Cartéis *internos* e cartéis *internacionais*.

Todos estes cartéis podem ser ainda de *forma* simples ou de *forma* burocrática (*cartéis simples* e *cartéis burocráticos* ou *complexos*).

Os cartéis de forma simples contentam-se com a celebração de um acôrdo verbal (*gentlemen's agreement*), ou escrito, acompanhado, ou não, de sanções e executado sem intervenção de qualquer organismo especial.

Ora, perante a facilidade e repetição das fraudes, criaram os cartéis organismos incumbidos de fiscalizar a execução dos acordos e, em alguns dêles, de servir de intermediários entre a clientela e as emprêsas, centralizando as encomendas e dividindo-as pelos membros do cartel, segundo certas regras convencionais (*comptoir de vente, Verkaufstelle*).

E outras modalidades, incluindo as resultantes da combinação de algumas das acima referidas, podem ainda revelar os cartéis (não são, contudo, verdadeiros cartéis os chamados *cartéis de condições*, isto é, os acordos pelos quais as emprêsas se limitam a moralizar as condições de venda: descontos, prazos de pagamento, etc.).

¿E a todos abrangerá o projecto?

Reputamo-lo indubitável. Na verdade, todos êles, restringindo, em maior ou menor grau, a liberdade *comercial das emprêsas*, reconhecem e respeitam não só a sua autonomia *jurídica*, mas ainda a sua independência *industrial e financeira*.

Quere dizer, a dissolução de qualquer cartel, traduzindo-se na rotura dos vínculos contratuais, terá sempre como exclusiva conseqüência a submissão das emprêsas ao regime da liberdade económica absoluta, se êste fôr o regime dominante para as emprêsas independentes.

E como a actuação monopolista do cartel pode, sem dúvida, contrariar os objectivos da economia nacional corporativa, bem se compreende a possibilidade da sua *dissolução*.

*

Não trataremos, neste parecer, dos sindicatos ou *consórcios obrigatórios*.

Quando é o Estado quem, reconhecendo os males de uma concorrência desregrada, obriga os industriais a sindicarem-se e até, por vezes, a manterem um certo nível de preços, tais sindicatos (*grémios*), pôsto tenham os mesmos fins e usem meios idênticos aos dos cartéis, só existirão, como consórcios *obrigatórios*, emquanto a lei a tanto forçar as emprêsas associadas, e, por isso, dir-se-ão extintos, logo que o legislador — que entre nós poderá ser o Govêrno mediante decretos-leis —, reconhecendo a inconveniência da sua conservação, revogue a lei que os criou e organizou.

E se após a revogação desta o consórcio subsistir, transformado, porém, de sindicato obrigatório, em cartel voluntário, entrará então no regime normal das coligações dissolúveis.

Demais, os consórcios, os sindicatos obrigatórios vivem sujeitos a uma rigorosa fiscalização estadual, que anula ou restringe em elevado grau alguns dos inconvenientes apontados aos cartéis voluntários, a começar pelo da fixação dos preços, particularmente quando estes são estabelecidos por órgãos do próprio Estado, ou com a sua intervenção.

Em resumo: para os efeitos do projecto, devem ser consideradas *concentrações económicas* todas as *coligações* de emprêsas: *trusts, grupos, cartéis*, etc., que, não destruindo a individualidade económica ou, pelo menos,

a individualidade jurídica das emprêsas coligadas, das sociedades concentradas, podem por isso ser dissolvidas sem a concomitante dissolução destas.

II

Dissolução das concentrações económicas

A) Considerações gerais

Ninguém duvidará, cremos, da possível existência de concentrações que *abusem* do seu poderio em prejuízo da economia nacional.

De tudo neste mundo se pode abusar. ¿Não se escreveu já que «as instituïções mais úteis, mais benéficas, mais indispensáveis . . . são precisamente aquelas de que mais se abusa»?

A Câmara Corporativa não condena, em princípio, as coligações, generalizadas na economia actual e impostas tanta vez pela necessidade de organizar e racionalizar a produção, de corrigir os inconvenientes de uma concorrência desregrada, etc., e antes se convence de que a colaboração, em certos domínios económicos, e a formação de grandes emprêsas, noutros, representam um progresso da economia capitalista, surgem como meio de manter a necessária correspondência entre os aperfeiçoamentos técnicos e o desenvolvimento das indústrias, entre os preços das mercadorias e as exigências económicas e nacionais da produção.

E, por isso, se não nos integramos na corrente dos defensores intransigentes de *todas* as concentrações, nelas vendo sòmente benefícios e vantagens: os benefícios e as vantagens inerentes à criação das grandes emprêsas e à disciplina, quer da produção, quer dos mercados, também não seguiremos na esteira dos que, numa visão unilateral e pessimista, só lhes descobrem os inconvenientes e os perigos.

Convictos de que as concentrações, de que as coligações, de que os cartéis não são simples armas de que os produtores se servem para uma mais fácil e mais rendosa exploração dos consumidores, e antes são formas indispensáveis de organização da indústria e do comércio no estado presente da vida económica, jamais nos proporíamos a sua destruïção *absoluta*, numa luta travada quer em nome do interêsse nacional, quer em nome dos interêsses dos consumidores.

Sucede, de resto, que a elevação dos preços após o nascimento de um cartel nem sempre se revela abusiva e imoral. Em certos casos, deverá ser ela, pelo contrário, apontada como representando a mera substituïção de um *preço deficitário*, de um preço perturbador do equilíbrio económico, pelo *justo preço*, pelo *preço remunerador*.

A política dos *preços baixos*, quando guiada, não por critérios económicos, mas por critérios políticos, conduz, e quási sempre em linha recta, à desorganização da economia e, passado certo tempo, à forçada e excessiva subida dos mesmos preços.

Não pretende, de resto, o projecto impedir a formação das concentrações, mas ùnicamente conceder ao Govêrno a faculdade de dissolução das que exerçam uma actividade contrária à economia nacional corporativa.

Admite, portanto, a possibilidade da sua actuação em moldes legítimos e sem prejuízo para o interêsse geral, mas crê haver alguns que entravam — e, porventura, conscientemente — a marcha do Estado Novo para uma organização económica de base corporativa.

Ora, supomos não errar, escrevendo que é na tendência de certos complexos económicos, particularmente dos cartéis, para o monopólio, que se encontra a mais perigosa das suas actuações e que deve ser, portanto, contra os seus *abusos* de índole monopolista que o Estado, intérprete e supremo defensor do interêsse geral, deve sobretudo precaver-se.

Isto não significa que a tendência monopolista seja, em si mesma e por essência, nociva à economia de qualquer país.

Casos há, pelo contrário, em que o monopólio, mesmo o monopólio de facto, a começar pelo monopólio colectivo, se revela mais benéfico que a concorrência.

*

Não nos deteremos na análise dos abusos e inconvenientes atribuídos aos cartéis, tam conhecidos êles são: deminuïção da elasticidade do processo de formação dos preços, obstáculo à adaptação das fôrças económicas, luta abusiva contra as emprêsas livres, enfraquecimento do ritmo do progresso industrial, etc.

Por isso, vamos entrar desde já no estudo dos meios a empregar na luta oficial contra estes abusos e inconvenientes, designadamente o meio da dissolução, único a que o projecto se refere, caso abstraiamos da incompatibilidade de exercício dos cargos directivos das concentrações com o exercício de idênticos cargos nos organismos corporativos.

Ora, quási todos, ou, pelo menos, a maior parte dos economistas, ensinam que o primeiro, e sem dúvida um dos mais eficazes meios de luta contra os abusos de índole cartelista, se encontra na *publicidade*, a qual, tornando possível o *contrôle* da opinião pública, levanta imediatamente, e por si mesma, reais obstáculos a certas manobras de índole especulativa.

Não deve, porém, o Estado contentar-se com a publicidade e antes deverá munir-se dos poderes indispensáveis a uma intensa e eficaz *fiscalização*.

Assim, e por intermédio dos órgãos incumbidos de tal fiscalização, deverá êle reservar-se não só o poder de exigir que lhe dêem *informações*, que lhe forneçam *documentos*, que lhe *notifiquem* certos *actos*, etc., mas também o poder de ordenar a suspensão de algumas deliberações, de *declarar a nulidade* de outras, etc., e, até, de *dissolver* as próprias coligações, se tanto fôr necessário.

Todas as medidas de carácter repressivo devem ser, porém, tomadas com a *máxima cautela*, pois ninguém ignora a influência que as mudanças de orientação e actuação de determinados cartéis pode exercer no conjunto da economia nacional.

Por isso não hesitou certo economista em escrever que a fórmula de uma fiscalização estadual que, reprimindo os abusos dos cartéis degenerados, não paralise concomitantemente a livre expansão das coligações cuja actividade não exceda os limites da sua utilidade, «est encore malheureusement à trouver».

Vários países (Alemanha, Estados Unidos, Inglaterra,, Austrália, Canadá, Nova-Zelândia, África do Sul, Suécia, Noruega, Argentina, Peru, México, Hungria, Checo-Eslováquia, Bulgária, Dinamarca, etc.) têm elaborado sistemas legislativos tendentes a disciplinar jurìdicamente os cartéis. E deve dizer-se que, regra geral, a sua finalidade é benévola para estes.

Trata-se, porém, de sistemas por vezes complexos e não da atribuïção, pura e simples, ao Govêrno, do poder de dissolver os cartéis culposos de uma actuação contrária aos interêsses da economia nacional.

Assim, em alguns daqueles sistemas exige-se a *forma escrita* para todos os acordos destinados a impor obrigações relativas quer à produção, quer à venda, e entrega-se a fiscalização do seu cumprimento ao Ministro competente e a um tribunal especial, chamado, por vezes, *Tribunal dos cartéis*.

Além disso, confere-se ao Govêrno, ou a organismos especiais de índole judiciária ou administrativa, pode-

res para autorizar, suspender ou anular determinadas deliberações, e isto para não falarmos no poder de exigir informações, a apresentação de documentos, etc.

Quere dizer, organiza-se todo um sistema fiscalizador e repressivo, por vezes complicado e sempre sujeito, mostra-o a prática, a freqüentes alterações.

Toda esta produção legislativa revela, porém, a preocupação dos Estados em disciplinar jurìdicamente o funcionamento dos cartéis e demais coligações, quando não o das grandes emprêsas unitárias, com o fim de evitar os perigos e inconvenientes da sua livre actuação, mas sem intuitos destruïdores da sua existência, reconhecida necessária no estado actual da vida económica dos países civilizados.

¿E que se passa, ou deverá passar-se, nos países de economia corporativa?

B) **As concentrações económicas e a economia corporativa**

a) **Sindicatos — grupos**

As secções 1.ª (cereais e pecuária) e 4.ª (agrícola não diferenciada), ouvidas, em conjunto, sôbre o projecto, escreveram:

«É pressuposto necessário de todo o regime corporativo a dissolução de todas as concentrações económicas, sempre que elas não preencham, por impossibilidade prática ou por defeito de realização, os fins para que foram criadas.

Não há, pois, que repetir em lei aquilo que é já legal».

A secção 13.ª (actividades comerciais não diferenciadas), essa, escreveu:

«No seio da organização corporativa da Nação Portuguesa, organização que se encontra nos alicerces, não se admitem no mesmo ramo de trabalho ou na mesma parcela de actividade nacional, concentrações económicas de qualquer espécie, que não sejam os organismos corporativos.

À medida que estes se forem criando e enquadrando na formatura geral da Nação, eliminam e dissolvem, conseqüentemente, quanto fora dêsse campo com carácter concentrativo exista, visto tudo se dever subordinar ao plano geral das corporações.

Sindicatos Nacionais, Grémios de Indústria e de Comércio, etc., são elementos primários da organização corporativa e, nessa qualidade, únicos e exclusivos representantes de tudo quanto, filiado ou não, se dedique a ser útil à sociedade no campo e no ramo que êsses organismos legìtimamente representam.

Todos os filiados devem, a bem da Nação, no campo económico, propulsor do bem estar social, obediência aos seus organismos corporativos, que são as células vivas da própria Nação. Os não filiados usam do direito, que o Estado lhes confere, no carácter facultativo da organização corporativa.

Pelos princípios expostos, que se baseiam na legislação corporativa já publicada, a 13.ª secção da Câmara Corporativa é de parecer que só o aceleramento da organização e o seu contínuo aperfeiçoamento poderá obviar aos inconvenientes agora notados».

Será assim?

Os Grémios, obrigatórios ou facultativos, — unidades corporativas patronais primárias — agrupam as *emprêsas, sociedades ou firmas, singulares ou colectivas*, que exerçam o mesmo ramo de actividade no comércio, na indústria ou na agricultura (decretos n.ºs 23:049, de 23 de Setembro de 1933, n.º 1.º, e n.º 24:715, de 3 de Dezembro de 1934, n.ºs 2.º e 5.º).

Não se substituem, portanto, às concentrações-*fusões* ou às concentrações-*absorpções*, que provocam quer o engrandecimento de uma emprêsa já existente (*absorpção*), quer a formação de uma grande emprêsa nova (*fusão*).

Não pode duvidar-se.

O que resta saber é se a existência de um Grémio é, ou não, compatível com a existência cumulativa de quaisquer outras concentrações-sindicatos, de quaisquer outras *coligações* das emprêsas agremiadas.

Ora, não nos oferece dúvidas a compatibilidade dos grémios com os sindicatos-*grupos*, isto é, com as coligações industriais destinadas a reduzir o *preço de custo* das mercadorias, a racionalizar a produção.

A concorrência não a destrói a economia corporativa, que se limita a *regulá-la*, a *disciplinà-la*, de modo a evitar que se transforme em *concorrência desregrada* e contrária aos justos objectivos da sociedade e dos próprios elementos concorrentes (n.º 34.º da Constituïção).

Se por fôrça da sua própria natureza a economia corporativa levantasse obstáculos intransponíveis às concentrações cuja finalidade consista em aumentar os lucros das emprêsas pela redução do custo de produção das mercadorias produzidas, teríamos, sem dúvida, de condená-la e não de aplaudi-la.

É que, sem êsse estímulo lucrativo, existente mesmo nos ramos industriais de preços prèviamente fixados, a improgressividade técnica das indústrias seria um facto incontroverso.

Quere dizer, o facto de caminharmos, sob a inspiração do Estado, para uma economia nacional corporativa não nos obriga a olhar com sistemática desconfiança para todas as concentrações formadas *a latere* dos grémios, os quais, deve notar-se, não se propõem a *direcção técnica* das emprêsas e antes devem deixar intacta, para os empresários, não só a liberdade de reduzirem, ainda que mediante concentrações, o preço de custo das mercadorias, mas também a liberdade de acordarem entre si a melhor forma de, por sucessivas reduções nos gastos, se assegurarem uma margem de lucro superior à das restantes emprêsas.

É claro que as emprêsas improgressivas terão a certa altura de dissolver-se, por inadaptação às novas condições industriais; mas é essa a lei normal da vida, e contrariá-la corresponderia a *estagnar* todo o progresso nos domínios do bem-estar material.

O Estado, lê-se no artigo 4.º do Estatuto Nacional do Trabalho, reconhece na *iniciativa privada* o mais fecundo instrumento do progresso e da economia da Nação.

É que a economia corporativa, se pretende, é certo, destruir o hipercapitalismo de índole plutocrática, não deixa, contudo, de ser uma economia capitalista, ou, talvez melhor, neocapitalista, pôsto que orientada e subordinada ao interêsse nacional: «a Nação Portuguesa constitue uma unidade moral, política e económica, cujos fins e interêsses dominam os dos indivíduos e grupos que a compõem» (Estatuto Nacional do Trabalho, artigo 1.º).

E mesmo que certos *preços de venda* venham a ser a resultante, não de acordos colectivos celebrados por intermédio dos organismos corporativos e, portanto, obrigatórios para todos os empresários sujeitos à sua jurisdição, nem assim os *sindicatos-grupos* perderão a sua razão de ser, como um dos meios de intensificar os lucros das emprêsas agrupadas, pela redução do *preço de custo* dos produtos.

b) **Sindicatos — cartéis**

¿Que pensar dos *cartéis*?

Destinam-se êles, já o vimos, não a melhorar as condições da produção, mas a eliminar ou limitar a concor-

rência, finalidade esta que não é, em si mesma, contrária ao interêsse nacional ou à economia corporativa, a qual, além do mais, já o vimos também, se propõe impedir que as diversas actividades económicas estabeleçam entre si concorrência desregrada: é esta, mesmo, uma das primaciais funções dos grémios, das federações e das uniões.

Estamos em crer que os progressos da estrutura económica corporativa reduzirão gradualmente a mentalidade cartelista extracorporativa, destruindo, por fim, todas as coligações de tendências monopolizadoras que tenham em vista sobrepor-se às organizações oficialmente reconhecidas e autorizadas.

Trata-se, porém, de meras *previsões optimistas*, sem carácter objectivo, e não de conclusões confirmadas pelos factos e pelas realidades económicas presentes.

¿E até o momento em que o corporativismo possa dizer-se integralmente realizado?

Os *grémios facultativos* — e o nosso corporativismo só a título excepcional impõe os *grémios obrigatórios* — não são nacionais, mas regionais (em regra, distritais) e, por isso, é fácil de ver que a existência de um ou mais grémios não poderá, de per si, impedir a existência concomitante de coligações extracorporativas, criadas em distritos desprovidos de grémios.

De resto, como estes, para se constituírem, exigem não só a reünião de, pelo menos, 50 por cento do número total das emprêsas, sociedades ou firmas, comerciais ou industriais, existentes no distrito, mas também que estas representem 50 por cento, pelo menos, do valor médio das transacções do respectivo ramo de comércio ou indústria da mesma área, torna-se evidente a possibilidade e, mesmo, em certos casos, a vantagem económica da existência de coligações menores, que poderão até funcionar como precursoras de futuros grémios.

Suponhamos, porém, que as emprêsas já estão agremiadas.

Se assim fôr, de duas, uma: ou os respectivos grémios têm poderes para fixar preços, ou não têm.

Se têm e os fixam, ainda que *mínimos*, parece-nos evidente que qualquer ligação criada *a latere* dos grémios, e destinada a elevar no mercado os preços fixados, deve ser perseguida pelo Poder Público, visto ter êste obrigação de coordenar e regular a vida económica de modo a «*conseguir o menor preço* e o maior salário *compatíveis com a justa remuneração dos outros factores da produção . . .*» (artigo 31.°, n.° 3.°, da Constituição).

É que o *preço corporativo*, preço, aliás, sancionado pelo próprio Estado, deve, nesta hipótese, presumir-se *justo e remunerador*.

Exceptuam-se, é claro, as indústrias e os preços *de exportação*, que, salvos casos excepcionais, poderão ser superiores aos preços mínimos fixados, sem prejuízo, e antes com vantagem, para a economia nacional (à União dos Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe, por exemplo, compete fixar os *preços mínimos* para a *exportação*, como se vê do disposto no artigo 10.°, n.° 4.°, do decreto n.° 24:947, de 10 de Janeiro de 1935).

Suponhamos agora que não há preço fixado: nem preço mínimo, nem preço comum, nem preço máximo.

Neste caso, cremos que não é de condenar *em absoluto* a formação e o funcionamento de cartéis, desde que não *abusem*, elevando os preços para além dos limites exigidos pela justa remuneração do capital e do trabalho do empresário, a que vimos de fazer referência.

Caso, porém, os abusos surjam, nada deve impedir o Estado de, *após rigorosos inquéritos e cuidadosas investigações*, chegar até à dissolução dos cartéis responsáveis, se a defesa do interêsse nacional o exigir.

III

Incompatibilidade de exercício de cargos directivos das concentrações com o exercício de iguais cargos dos elementos corporativos da mesma actividade, e artigos 3.° e 4.°

Estabelece-se no projecto, artigo 2.°, que

> «é incompatível o exercício dos cargos directivos das concentrações com o de iguais cargos dos elementos corporativos da mesma actividade».

Não podemos concordar.

Primeiramente, notar-se-á que as nossas *élites*, incluindo as *élites* industriais e comerciais, não são tam vigorosas que habilitem o Govêrno a dispensar o concurso de todos os elementos com responsabilidade na direcção de quaisquer concentrações económicas. Pode até suceder que na direcção destas concentrações se encontrem os mais conscientes defensores do corporativismo e os mais aptos colaboradores da sua realização.

E se é certo que a competência técnica, quando posta ao serviço de fins ocultos anti-corporativistas, é, sem dúvida, perigosa para o futuro da economia nacional corporativa, não menos certo é também que o entusiasmo nacionalista, desprovido daquela competência, pode conduzir a resultados porventura mais funestos ainda.

A êste respeito, escreveram as secções 1.ª (cereais e pecuária) e 4.ª (agrícola não diferenciada):

«Parece-nos que o conteúdo dêste artigo é absolutamente contrário a um dos princípios fundamentais do regime corporativo, qual seja o de assegurar a boa execução de um serviço por selecção de competências.

E é evidente que essas competências devem ser recrutadas na esfera das respectivas actividades.

E mais evidente é ainda que se deve procurar a competência que mais tenha sobressaído.

E como é nos mais competentes que, lògicamente, recaem os cargos directivos, não está certo que se vá buscar uma incompatibilidade para privar os mais competentes.

De contrário, resultaria esta situação absurda:

Porque determinada pessoa se revelou e foi reconhecida como a mais competente em determinada concentração económica, não pode, por êsse facto, aproveitar-se essa sua competência em qualquer elemento corporativo da mesma actividade, onde há, portanto, que colocar um menos competente.

É, como se vê, uma medida que contém em si a possibilidade de afastar o mais competente; uma medida que pode resultar contraproducente para o fim determinante da criação dos próprios elementos corporativos».

Suponhamos, porém, que para os corpos directivos de certo grémio é eleito um director de qualquer coligação e que o Govêrno, por falta de confiança na sua futura actuação corporativa, pretende afastá-lo.

¿Fornecer-lhe há a legislação vigente os meios de defesa necessários?

Sem dúvida.

E dizemos sem dúvida, porque ao Estado fica livre opor o seu *veto*, por intermédio do Sub-Secretário das Corporações e Previdência Social, nos termos do artigo 17.°, § 2.°, do decreto-lei n.° 24:715, de 3 de Dezembro de 1934.

E caso o grémio venha a exercer uma actividade contrária aos interêsses da economia nacional, poderá o Go-

vêrno apelar para o artigo 20.º do decreto-lei n.º 23:050, de 23 de Setembro de 1933 — aplicável aos grémios por fôrça do preceituado no artigo 9.º do decreto-lei n.º 24:715 — e retirar-lhe a aprovação dos estatutos, que o mesmo é que dizer dissolvê-lo.

De resto, a ser aprovado o artigo 5.º do projecto, com o qual concordamos, poderia ainda o Govêrno lançar mão de um meio menos violento, mas, para o efeito em vista, não menos eficaz: substituir a direcção ou parte dela, mandando proceder a nova eleição, total ou parcial.

*

Razões semelhantes às que vêm de ser apontadas determinam a Câmara Corporativa a negar o seu aplauso ao disposto no artigo 3.º do projecto.

A êste respeito, escreveu a 13.ª secção (actividades comerciais não diferenciais):

«Mas o § 2.º do artigo 17.º do decreto-lei n.º 24:715, . . ., já regula a eleição da direcção dos grémios, sujeitando-a às condições estabelecidas no § 5.º do artigo 15.º do decreto-lei n.º 23:050. E êste diz que «a eleição da direcção dos Sindicatos Nacionais deve realizar-se até ao fim de Fevereiro de cada ano, e só será válida, depois de sancionada pelo Sub-Secretário das Corporações e Previdência Social; no caso de recusa da respectiva sanção, relativamente a todos ou a alguns dos elementos, terá de se proceder a uma nova eleição, total ou parcial, no prazo de quinze dias.

Julgamos isto mais do que suficiente . . .».

*

Quanto ao artigo 4.º do projecto, a Câmara Corporativa limitará as suas observações ao seguinte: as nossas leis corporativas, em matéria de fiscalização, contêm disposições bastantes para, quando observadas, darem cumprimento ao *voto* expresso no referido artigo.

Nenhum inconveniente vemos porém em que o Govêrno fique *autorizado* a ampliar aquela fiscalização, se o reconhecer conveniente.

IV

Substituïção, por ordem do Govêrno, das direcções dos organismos corporativos

No artigo 5.º do projecto lê-se que «o Govêrno poderá fazer substituir, mandando proceder a nova eleição, parcial ou totalmente as direcções dos organismos das corporações (deve ter querido dizer *organismos corporativos*), desde que lhes reconheça uma actuação atentatória daqueles preceitos económicos a que se refere o artigo 4.º dêste projecto de lei (deveria ter dito *atentatórios dos preceitos da economia corporativa*).

Concordamos, afora a redacção.

É que a destituïção das direcções dos organismos corporativos, quando exerçam uma actividade contrária aos bons preceitos da economia corporativa, aparece como medida menos violenta e, porventura, em certos casos, não menos eficaz, que a prevista no artigo 9.º do decreto n.º 24:715, único de que o Govêrno poderia hoje lançar mão.

Só conveniência haverá, portanto, na concessão, ao Govêrno, de tal poder repressivo.

*

Quanto ao artigo 6.º, observar-se-á que resultou êle de dois equívocos:

1.º Supôs-se em frente de um *decreto-lei*, quando se encontrava perante um *projecto de lei;*

2.º Esqueceu que nos termos do artigo 10.º do decreto-lei n.º 22:490, de 11 de Abril de 1933, «só podem empregar-se nos diplomas de carácter legislativo fórmulas de revogação expressa».

Em conclusão: a Câmara Corporativa é de parecer que são de aprovar os artigos 1.º e 5.º do projecto, com a redacção seguinte:

N.º 1.º Fica o Govêrno autorizado a dissolver as coligações económicas de qualquer espécie ou ramo de actividade, quando lhes reconheça uma acção contrária aos objectivos da economia nacional corporativa.

N.º 2.º O Govêrno poderá fazer substituir, parcial ou totalmente, as direcções dos organismos corporativos, mandando proceder a nova eleição, desde que lhes reconheça uma actuação atentatória dos preceitos da economia corporativa.

Palácio da Assemblea Nacional e Sala das Sessões da 18.ª secção, 6 de Março de 1935.

Domingos Fezas Vital (relator).
Gustavo Cordeiro Ramos.
José Gabriel Pinto Coelho.

CONVOCAÇÕES

Conselho Administrativo da Assemblea Nacional

Por ordem dos Ex.mos Srs. Presidentes é convocado o Conselho Administrativo da Assemblea Nacional para o próximo dia 9, às 14 horas.

Câmara Corporativa

É marcada para o dia 8, às 12 horas, sessão plenária da Câmara Corporativa.

Direcção Geral da Assemblea Nacional, 6 de Abril de 1935. — Pelo Director Geral, *M. Ortigão Burnay.*

Imprensa Nacional de Lisboa