

**BRUNO FERRAZ BASSO**

**Macroempresa e Soberania Econômica Nacional:  
um estudo de Direito Econômico**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO-SP  
2018**



**BRUNO FERRAZ BASSO**

**Macroempresa e Soberania Econômica Nacional:  
um estudo de Direito Econômico**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário sob a orientação do Professor Titular Dr. Gilberto Bercovici.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO  
SÃO PAULO-SP  
2018**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

BASSO, Bruno Ferraz  
Macroempresa e Soberania Econômica nacional: um estudo de Direito Econômico  
/ Bruno Ferraz Basso ; orientador Gilberto Bercovici – São Paulo, 2018.  
174 p.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico,  
Financeiro e Tributário) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Direito Econômico. 2. Teoria da empresa. 3. Soberania. 4. Intervenção e  
Liquidação Extrajudicial. 5. Diretriz administrativa. I. Bercovici, Gilberto, orient. II.  
Título.

---

**BASSO, B. F. Macroempresa e Soberania Econômica Nacional: um estudo de Direito Econômico.** Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Professor(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



*Aos meus pais,  
por tudo que me ensinaram.*





## **Agradecimentos**

O professor Gilberto Bercovici é um orientador que ajuda seus alunos em todos os aspectos de uma pesquisa acadêmica. Para ler e comentar o projeto, para formular o pedido de bolsa, para escolher a grade curricular, para selecionar a bibliografia, para discutir a redação da tese, enfim, para tudo que envolveu essa pesquisa, sempre pude contar com ele. Por essa razão, sou extremamente agradecido por todo esse tempo em que estive sob sua orientação.

Não poderia também deixar de expressar minha gratidão aos funcionários da biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo pelo auxílio que me deram durante as consultas bibliográficas.

Por fim, gostaria de reconhecer a importância do fomento concedido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) durante essa pesquisa.





Ilustração de Abraham Bosse elaborada para o frontispício da primeira edição da obra *Leviathan*, de Thomas Hobbes (detalhe).



BASSO, B. F. **Macroempresa e Soberania Econômica Nacional: um estudo de Direito Econômico**. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## **Resumo**

Neste estudo, realizou-se uma pesquisa sobre as implicações para o Direito Econômico do fenômeno de organização da atividade econômica chamado, no meio jurídico, de macroempresa. A tese aventada é que a própria situação fática força os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a responder a uma realidade subjacente de grandes empresas, em que a empresa e a economia – a parte e o todo – se tornam algo muito próximo. A pesquisa apresenta as relações entre a macroempresa e a economia e os seus impactos para o Direito. A partir disso, é desenvolvida uma teoria jurídica sobre esse fenômeno e são tratados dos instrumentos jurídicos aptos a direcionar a empresa à consecução não só dos interesses propriamente ligados à atividade empresarial como também dos interesses da própria economia nacional. Isso demanda trabalho sobre uma dogmática jurídica que relacione o poder econômico da grande empresa com a soberania estatal sobre a economia nacional. Como resultante, o Direito Econômico tenderia cada vez mais a aproximar o Direito Administrativo do Direito Empresarial à medida que o poder privado de controle sobre a macroempresa tende a se aproximar da soberania estatal sobre a economia nacional.

**Palavras-chave:** Macroempresa. Grande empresa. Estado. Soberania econômica nacional. Poder econômico. Controle do Controle. Intervenção. Liquidação extrajudicial. Diretriz administrativa.



## **Abstract**

In this study, a research is carry out ascertaining the implications for Economic Law of the phenomenon of economic activity's organization known in the legal field as macroenterprise. The thesis argues that the factual framework compels the Executive, Legislative and Judicial Powers to respond to an underlying scenario of large companies, in which the company itself and the economy – the part and the whole – become something very similar. The research presents the relations between the macroenterprise and the economy and their impacts on the Law. From this standpoint, a legal theory about this phenomenon is developed and a specific approach is proposed regarding the legal instruments able to direct the enterprise to the achievement not only of the interests proper to the business activity, but also of the interests of the national economy itself. This undertaking requires research on a legal doctrine that intertwines the economic power of the large corporation and the state's sovereignty over the national economy. Hence, Economic Law tends increasingly to bring the Administrative Law near to the Corporate Law as the private power of control over the macroenterprise increasingly comes closer to the state's sovereignty over the national economy.

**Keywords:** Macroenterprise. Big company. State. National economic sovereignty. Economic power. Control of Control. Intervention. Extrajudicial liquidation. Administrative guideline.





## **Zusammenfassung**

In dieser Studie wird untersucht, welche Auswirkungen das im juristischen Bereich als Großunternehmen bekannte Phänomen der Organization der Wirtschaftstätigkeit auf das Wirtschaftsrecht hat. Die These lautet, dass die faktische Situation die Exekutive, die Legislative und die Judikative dazu zwingt, auf eine grundlegende Realität der Großunternehmen zu reagieren, in der das Unternehmen selbst und die Wirtschaft - der Teil und das Ganze - einander sehr nahe kommen. Die Untersuchung stellt die Beziehungen zwischen der Großunternehmen und der Wirtschaft und ihre Auswirkungen auf das Gesetz vor. Daraus wird eine Rechtstheorie zu diesem Phänomen entwickelt und wird es die Rechtsinstrumenten behandelt, die das Unternehmen nicht nur dazu bringen können, die Interessen seiner Wirtschaftstätigkeit zu erreichen, sondern auch die Interessen der Volkswirtschaft zu erreichen. Dies erfordert die Arbeit an einer Rechtslehre, die die wirtschaftliche Macht des Großunternehmen und die Souveränität des Staates über die Volkswirtschaft miteinander verknüpft. Das Wirtschaftsrecht neigt daher zunehmend dazu, das Verwaltungsrecht dem Handelsrecht nahezubringen, da die private Macht der Kontrolle über das Großunternehmen zunehmend der staatlichen Souveränität über die nationale Wirtschaft näher kommt.

**Stichwörter:** Makrounternehmen. Großunternehmen. Staat. Nationale wirtschaftliche Souveränität. Wirtschaftsmacht. Kontrolle der Kontrolle. Intervention. Außergerichtliche Liquidation. Verwaltungsrichtlinie.



# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
1.1	<i>O termo macroempresa</i>	1
1.2	<i>Ressalvas</i>	2
1.3	<i>Um legado para o pensamento jurídico</i>	3
1.4	<i>A estrutura da tese</i>	5
	<b>PARTE I - ESTUDO DE CASOS</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
2.1	<i>O exame fático</i>	15
2.2	<i>Os casos</i>	15
<b>3</b>	<b>A GENERAL MOTORS</b>	<b>17</b>
3.1	<i>O maior processo de falência de uma empresa do setor industrial</i>	17
3.2	<i>A ida ao Congresso</i>	18
3.3	<i>A atuação do Estado</i>	19
3.4	<i>O início do processo de recuperação</i>	20
3.5	<i>A seção 363(b)</i>	21
3.6	<i>As empresas no “chapter 11” e o Brasil</i>	23
3.7	<i>Auxílios paralelos do Estado</i>	24
3.8	<i>A ordem de preferência dos credores</i>	25
3.9	<i>O resultado da recuperação</i>	26
3.10	<i>A recuperação e o império da lei</i>	27
3.11	<i>O controle do controle</i>	28
3.12	<i>O subscritor de última instância e o controlador ad hoc</i>	29
3.13	<i>O que é bom para a General Motors é bom para os Estados Unidos?</i>	30
<b>4</b>	<b>AS CONSTRUTORAS BRASILEIRAS</b>	<b>33</b>
4.1	<i>O bid rigging</i>	33
4.2	<i>Impactos nas empresas</i>	33
4.3	<i>O problema</i>	34
4.4	<i>A Advocacia Geral da União</i>	35
4.5	<i>O uso impróprio do acordo de leniência</i>	37
4.6	<i>O Ministério Público</i>	38
4.7	<i>O dilema e seu deslinde</i>	38
4.8	<i>Outras soluções</i>	38
4.9	<i>O impacto na economia</i>	40
<b>5</b>	<b>A SUMITOMO</b>	<b>43</b>
5.1	<i>As grandes empresas japonesas</i>	43
5.2	<i>O setor siderúrgico na década de 60</i>	44
5.3	<i>Os cartéis</i>	44
5.4	<i>Cartéis e interesse público</i>	46
5.5	<i>O cumprimento do acordo de cartelização e as diretrizes administrativas</i>	46
5.6	<i>O conflito entre a Sumitomo e o MITI</i>	47
5.7	<i>A reação do MITI</i>	48
5.8	<i>O desenrolar do conflito</i>	49
5.9	<i>A discussão do caso na academia</i>	50
5.10	<i>Negociação</i>	53
<b>6</b>	<b>A VALE</b>	<b>55</b>
6.1	<i>Nível de emprego e nível de investimento da Vale</i>	55
6.2	<i>A crise de 2008</i>	55
6.3	<i>Emprego e investimento na Vale em 2008 e em 2009</i>	56
6.4	<i>A cobrança do Estado</i>	58
6.5	<i>O ponto de divergência</i>	59

6.6	<i>A estrutura de controle da Vale</i> .....	60
6.7	<i>Agnelli</i> .....	62
6.8	<i>Lula</i> .....	64
6.9	<i>O debate na sociedade</i> .....	66
6.10	<i>O debate na academia</i> .....	67
6.11	<i>Gudin e Simonsen no embate pelo controle da Vale</i> .....	68
6.12	<i>O desfecho do caso</i> .....	70
6.13	<i>A missão da grande empresa e a missão do governo</i> .....	71
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>73</b>
7.1	<i>Crises econômicas e institucionais</i> .....	73
7.2	<i>Os cisnes negros</i> .....	73
7.3	<i>Os quatro casos</i> .....	74
<b>PARTE II – A MACROEMPRESA E A SOBERANIA ECONÔMICA NACIONAL</b> .....		<b>77</b>
<b>8</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>79</b>
<b>9</b>	<b>A TEORIA DA MACROEMPRESA</b> .....	<b>81</b>
9.1	<i>Um fenômeno econômico</i> .....	81
9.2	<i>Natura no facit saltum?</i> .....	82
9.3	<i>Conceito de empresa</i> .....	84
9.4	<i>Um salto</i> .....	86
9.5	<i>Quantidade e qualidade</i> .....	92
<b>10</b>	<b>A LEVIATÃ PRIVADA</b> .....	<b>95</b>
10.1	<i>O poder da macroempresa</i> .....	95
10.2	<i>O poder econômico</i> .....	96
10.3	<i>Unternehmen an sich e Macrodecisões</i> .....	98
10.4	<i>Imperium</i> .....	102
<b>11</b>	<b>A SOBERANIA ECONÔMICA NACIONAL DESAFIADA</b> .....	<b>105</b>
11.1	<i>Soberania</i> .....	105
11.2	<i>O desafio da soberania</i> .....	105
<b>12</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>107</b>
<b>PARTE III – O CONTROLE DO CONTROLE</b> .....		<b>109</b>
<b>13</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>111</b>
<b>14</b>	<b>O CONTROLE DO CONTROLE</b> .....	<b>113</b>
14.1	<i>O controle do controle e a Companhia Britânica das Índias Orientais</i> .....	113
14.2	<i>Controle estatal e controle empresarial</i> .....	117
<b>15</b>	<b>A ESTABILIDADE DA ECONOMIA: INTERVENÇÃO E LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL E MACROEMPRESA</b> .....	<b>127</b>
15.1	<i>O caso Sadia</i> .....	127
15.2	<i>O Direito Bancário</i> .....	128
15.3	<i>Controle do controle das empresas em crise</i> .....	129
15.4	<i>Empresas sistemicamente importantes</i> .....	130
15.5	<i>Receivership authority</i> .....	132
15.6	<i>Intervenção e liquidação extrajudicial</i> .....	134
15.7	<i>O caso das construtoras brasileiras</i> .....	136
<b>16</b>	<b>OS RUMOS DA ECONOMIA: DIRETRIZES ADMINISTRATIVAS E MACROEMPRESA</b> . 139	
16.1	<i>O caso da Vale</i> .....	139
16.2	<i>O MITI</i> .....	139
16.3	<i>Sahashi Shigeru</i> .....	141

16.4	<i>As diretrizes administrativas</i> .....	144
16.5	<i>Um instituto negocial</i> .....	146
16.6	<i>Experiência de outros países</i> .....	149
16.7	<i>Diretrizes administrativas no Direito brasileiro</i> .....	150
16.8	<i>O poder econômico do Estado</i> .....	152
16.9	<i>A liberalização do Japão e as diretrizes administrativas</i> .....	152
<b>17</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>157</b>
<b>18</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>159</b>
18.1	<i>Das Oil Regions ao relatório Pécora</i> .....	159
18.2	<i>Síntese da pesquisa</i> .....	162
18.3	<i>Conclusão</i> .....	164
<b>19</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>167</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 O termo macroempresa

O termo macroempresa existe na nossa doutrina por influência de obras alemãs de Direito, e francesas de Economia.

Ele foi introduzido por Comparato pela primeira vez em seu artigo de 1965 “O indispensável Direito Econômico”, provavelmente influenciado pelos trabalhos de Walther Rathenau<sup>1</sup>, e seu conceito de *Großunternehmen*, e pelos trabalhos de François Perroux<sup>2</sup> seu conceito de *macro-unità*<sup>3</sup>.

No título deste estudo, optou-se por manter o neologismo a usar a expressão mais comum “grande empresa” em razão do significado mais técnico na cultura jurídica brasileira, que a palavra “macroempresa” já carrega.

Ademais, deliberadamente se emprega o vocábulo “empresa” na sua mais ampla acepção, não se limitando ao uso técnico no sentido de atividade, seu perfil funcional, como o faz o Código Civil, nem aos demais perfis subjetivo, objetivo e corporativo.

A empresa, como ensina Asquini, é um fenômeno econômico uno e indivisível, muito embora, assim como um poliedro, seja percebido pelo Direito diferentemente sob distintas perspectivas<sup>4</sup>.

Por vezes, ainda, chega-se aqui se a utilizar da palavra “empresa” por “sociedade”. Isso se justifica, uma vez que, como já dito por outrem, “(...) sembra impossibile tracciare una linea precisa tra attività della società e at de suas estruturas. E ele deve ser estudado pelo Direito como o aspecto externo do poder de controle sobre a macroempresa. attività dell'impresa”<sup>5</sup>.

O tamanho da empresa é um elemento importante para se atribuir a ela o termo de macroempresa. Mas, como será explicado ao longo desta tese de doutorado, a pesquisa

---

<sup>1</sup> Cf. RATHENAU, Walther. *Vom Aktienwesen: eine geschäftliche Betrachtung*. Berlin: S. Fischer, 1917; RATHENAU, Walther. *Von kommenden Dingen*. Berlin: S. Fischer, 1922; RATHENAU, Walther. *Der neue Staat*, Berlin: S. Fischer, 1919.

<sup>2</sup> PERROUX, François. Le macrodecisioni. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, Nuova Serie, ano 8, n. 9/10 p. 463-490, set.-out. 1949.

<sup>3</sup> Cf. COMPARATO, Fábio Konder. O indispensável Direito Econômico [1965]. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio e pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978; COMPARATO, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970; COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na Sociedade Anônima*. 3. ed. [1. ed., 1976]. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

<sup>4</sup> ASQUINI, Alberto. Profili dell'impresa. *Rivista del Diritto Commerciale e del diritto Generale delle Obbligazioni*, v. 41, p. 1-20, 1943.

<sup>5</sup> “(...) seria impossível traçar uma linha precisa entre a atividade da sociedade e a atividade da empresa”. (JAEGER, Pier. *L'interesse sociale*, Milão: A. Giuffrè, 1964, p. 20, tradução livre).

levou a se concluir que a macroempresa é definida não simplesmente por sua dimensão, mas particularmente pelo poder econômico que detém.

Este, por sua vez, consiste no poder de decidir sobre a estabilidade e os rumos da economia, a manutenção e mudança

## **1.2 Ressalvas**

É importante ressaltar que a pesquisa aqui proposta se limita a analisar a concentração econômica de poder em suas implicações para o Direito Econômico.

A expressão “poder econômico”, assim, não é usada no significado de poder de mercado, como no Direito Concorrencial. No sentido que ela assume aqui, esse poder é capaz de existir independentemente do domínio que uma empresa tenha sobre um mercado, pois se funda não necessariamente no grau de monopólio desta, mas principalmente na sua dimensão perante a economia.

Ademais, os casos aqui estudados e a teoria aqui desenvolvida sempre têm por referências empresas do sistema produtivo. Não se vislumbra, deveras, que a dogmática jurídica haja de ser diferente para as grandes empresas do sistema financeiro. A realidade diz exatamente o contrário e o que se fez foi somente uma escolha de foco.

O foco desta pesquisa recaiu sobre empresas não-financeiras apenas porque, como se verá, é na economia produtiva em que mais ausente está uma disciplina jurídica que possa ser aplicada para reger a relação da macroempresa com a soberania econômica nacional.

Além disso, excluíram-se deste estudo as empresas públicas e as sociedades de economia mista, muito embora se faça referência a empresas não estatais nas quais o Estado participa do controle. O motivo dessa última exclusão está no regime jurídico das empresas instituídas como estatais.

Além da vinculação constitucional do objeto social destas ao atendimento de imperativos da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (art. 173, da Constituição da República), as estatais são entes que integram a Administração Pública. Por essa razão, o poder de controle de macroempresas estatais e o poder do ente soberano, o Estado, se identificam não só econômica como também juridicamente.

Assim, o dilema jurídico que é objeto desta tese se enfraquece nessas empresas. E remanesce um dilema que é distinto. Este reside no dualismo atávico de sua natureza de ente da Administração Indireta e de sua personalidade jurídica de direito privado e com escopo empresarial. Esse dilema não está relacionado com o tamanho da empresa nem com



a aproximação de seu controlador da soberania econômica nacional, que já é o soberano por excelência.

Para esta tese, o regime jurídico das estatais apenas é mais uma forma concebível que a sociedade eventualmente pode usar para solucionar o dilema entre macroempresa e soberania econômica nacional.

Por fim, o poder político das grandes empresas e a atuação desvirtuada de agentes públicos sobre elas também não serão analisados aqui. Esses são temas que inevitavelmente emergem toda vez que se disserta sobre uma aproximação entre o privado e o público e vice-versa.

Mas um estudo da influência política que as grandes empresas adquirem na sociedade moderna, embora de extrema relevância e conexão com este, seguiria uma linha de investigação completamente distinta desta. Deveras, a influência econômica na política e o uso do poder estatal para fins privados concernem ao Direito, mas não ao Direito Econômico, e sim ao Eleitoral, ao Administrativo e ao Penal.

Aliás, o Direito Empresarial há tempos desenvolveu institutos como o do conflito de interesses e o da responsabilidade dos administradores para impedir desvios como esses no âmbito da empresa. Por certo o Eleitoral, o Administrativo e o Penal estão igualmente aptos para fazer o mesmo no âmbito do Estado.

### **1.3 Um legado para o pensamento jurídico**

Se houve uma linha de pesquisa que marcou o Direito Empresarial-Societário nas últimas décadas, essa foi certamente a que analisou as implicações jurídicas da dissolução entre propriedade e poder e entre empresa e empresário sobre a estrutura interna da sociedade.

Dentre as diversas consequências para o pensamento jurídico, seu estudo chamou a atenção para um fenômeno paralelo cujas implicações para a dogmática jurídica são cada vez mais patentes. Ele diz respeito não aos aspectos internos do poder na sociedade, mas sim aos seus aspectos externos, precisamente quando há uma aproximação de identidade entre a grande unidade produtiva e a própria economia.

No epílogo de sua tese de titularidade de 1976, “O poder de controle na Sociedade Anônima”, Fábio Comparato, dando por encerrada a pesquisa do conceito de controle e de sua manifestação na realidade econômica, indica ao leitor qual seria, doravante, um rumo a ser seguido: a indagação “de seu fundamento axiológico”<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na Sociedade Anônima. cit., p. 391.

Ele já havia então publicado sua obra “Aspectos jurídicos da macro-empresa”, de 1970. E, em ambas as obras, pode-se o seguinte encaminhamento dado a essa indagação:

(...) [em relação à microempresa] ainda se pode reconhecer a primazia do interesse particular dos sócios – e mesmo a *affectio societatis* em seu relacionamento recíproco. No que tange, porém, à macrocompanhia de capital aberto, isto é impossível. Além dos interesses dos acionistas, que já não são homogêneos, deve aduzir-se o dos empregados e colaboradores autônomos da empresa, o da comunidade em que atua e o próprio interesse nacional, por vezes<sup>7</sup>.

O que importa lembrar aqui é que a macrocompanhia acentua ao extremo essa predominância das coisas sobre os homens, transformando-se em gigantesco mecanismo de poder econômico despersonalizado (...). Nessas condições, sua estrutura se aproxima muito mais da fundação do que da sociedade propriamente dita. Como a fundação, a macrocompanhia subsiste unicamente em função do seu objeto – a exploração empresarial – e não em razão do relacionamento pessoal entre acionistas (*affectio societatis*)<sup>8</sup>.

Toda macrocompanhia tende, por si mesma, a assumir poderes e responsabilidade de direito público<sup>9</sup>.

Com efeito, todo poder jurídico reduz-se em última análise a uma função, cujo exercício se liga a um fim<sup>10</sup>.

É, precisamente, nesse setor que o chamado direito econômico, a meio caminho entre o direito comercial e o administrativo tradicionais, deve desenvolver-se daqui por diante, fazendo atuar mecanismos próprios de respeito a essa função social das empresas<sup>11</sup>.

Tudo isso nos conduz, logicamente, a completar o estudo da realidade do poder de controle com o exame do problema, delicado entre todos, do controle do poder. É o terrível desafio, formulado há mais de vinte séculos por Juvenal: *Sed quis custodiet et ipsos custodes?* Como controlar o controlador?<sup>12</sup>

E, assim, Fábio Comparato legou uma grande frente teórica para o pensamento jurídico nacional, deixando um “estudo sugestivo, estimulando novas pesquisas e indagações”<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na Sociedade Anônima. cit., p. 394-395.

<sup>8</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Aspectos jurídicos da macro-empresa. cit., p. 88.

<sup>9</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Aspectos jurídicos da macro-empresa. cit., p. 60-61.

<sup>10</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na Sociedade Anônima. cit., p. 393.

<sup>11</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O poder de controle na Sociedade Anônima. cit., p. 396.

<sup>12</sup> COMPARATO, Fábio Konder, SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 4º ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. XI.

<sup>13</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macro-empresa*. cit., p. 2. Nesse ensaio, aliás, o autor declaradamente se limitou aos aspectos relevantes ao Direito Societário e Falimentar, pouco escrevendo no que diz respeito ao Direito Econômico.

O seguimento desse estudo é de grande relevância e atualidade científicas. Sobre a legislação acionária, já prevenira Franz Klein algo, em verdade, pertinente a toda legislação sobre a empresa: “Es wird das Los der Aktiengesetzgebung, unaufhörlich um die Wahrheit der Form zu kämpfen”<sup>14</sup>.

#### 1.4 A estrutura da tese

A tese aventada é que a própria situação fática força os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a responderem a uma realidade subjacente de grandes empresas, em que a própria empresa e a economia – a parte e o todo – se tornam algo muito próximo.

Para tanto, o Direito Administrativo tenderia cada vez mais a se aproximar do Direito Empresarial, à medida que o poder privado de controle sobre a macroempresa tende a se aproximar da soberania estatal sobre a economia nacional.

O que se apresentará neste trabalho de doutoramento é a necessária pesquisa para verificar as questões levantadas e firmar uma técnica jurídica precisa que subsidie tanto a atividade administrativa, quanto a elaboração legislativa e a realização de julgamentos. Isso será feito em três partes.

Para trabalhar esse tema, sentiu-se, inicialmente, a necessidade de buscar em casos reais como esse problema se apresenta na sociedade.

A parte I da pesquisa fará isso. Ela tratará de quatro casos importantes envolvendo grandes empresas do setor produtivo. Os casos envolvem o processo de falência da General Motors, a crise das construtoras brasileiras com as acusações de conluio em procedimentos licitatórios, a atuação do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria japonês perante a Sumitomo para que esta diminuísse sua produção de aço e a disputa entre o presidente da república e o presidente da Vale sobre a condução dos rumos dessa empresa.

Nessa parte, busca-se, portanto, realizar algo fundamental para uma pesquisa científica: comprovar a existência do fenômeno a ser estudado. E, sendo o Direito uma ciência que surge da empiria dos casos, o estudo destes é uma forma bastante própria de fazê-lo.

Os casos são narrados em detalhe, apresentando-se o dilema essencial em cada um deles, os embates na sociedade, o envolvimento do Direito, as discussões acadêmicas e seus desfechos. Nos quatro casos, duas coisas ficam evidentes.

---

<sup>14</sup> “Será o destino da legislação acionária lutar ininterruptamente pela verdade da forma” (KLEIN, Franz. *Die neueren Entwicklungen in Verfassung und Recht der Aktiengesellschaft*. Viena: Manz, 1904, p. 55, tradução livre).

Por um lado, a atividade econômica de grandes empresas tende a se identificar com a atividade da própria economia, em razão da relevância que aquelas têm para esta. Trata-se de um manifesto fenômeno em que a parte se aproxima do todo e em que a sina deste está nas mãos daquela. Ver-se-á que, seja uma gestão a levar a empresa para uma crise, seja também uma decisão sobre qual direção a mesma deve seguir, a economia como um todo sofrerá, em ambas as situações, os impactos do exercício do poder de controle na macroempresa.

Por outro lado, em momentos em que isso ocorre, a grande relevância social que esse impacto tem inclina a sociedade para atuar sobre a grande empresa. E o Estado, como representante organizado, é chamado.

Porém, assim como a empresa, que no bem-estar público se encontra em um contexto juridicamente atípico, o Estado também estará em uma situação que não lhe é confortável. Ao proteger ou dirigir uma empresa, ele está a interferir em interesses privados e lhe falta instrumentos jurídicos para tanto. E isso deixa a dogmática jurídica em uma situação de incerteza. Ao mesmo tempo, um rico debate aflora na sociedade.

Ao longo da tese, outros casos são apresentados, mas eles são tratados em menor detalhe e figuram apenas para comprovar aspectos pontuais. Os quatro casos paradigmáticos trazidos na primeira parte, por outro lado, servirão de guia para o desenvolvimento da parte teórica e da parte dogmática da pesquisa.

A parte II deste estudo concentrará a análise teórica do fenômeno aqui estudado.

Nela, inicialmente, se verá como a macroempresa pode ser pensada a partir da teoria da empresa. Investigar-se-á os debates iniciais italianos sobre o conceito de empresa que surgiram após a edição do Código Civil de 1942 e como eles foram resolvidos.

Houve efetivamente uma proposta de definição de empresa, rica para o pensamento jurídico, que é até hoje adotada. Mas o conceito econômico de empresa nela adotado carece de um dos seus mais fundamentais elementos, o poder de direção dos fatores.

Uma tradição do pensamento econômico tratará de definir melhor esse conceito e conseguirá. Contrasta-se na natureza da firma a direção dos fatores sob esse poder com a natureza do mercado, no qual fatores também se organizam para a produção ou circulação de bens ou serviços, mas de forma independente de um controle central.

Dessa teoria origina-se uma linha de pensamento econômico, a marginalista, e isso é evidenciado no capítulo. E mostra-se como essa linha de pensamento deita raízes em uma filosofia que, de certa forma, rejeita transformações. Com isso, percebem-se os limites da natureza da firma dessa forma teorizada.

A realidade mostra que há uma mudança importante da microeconomia para a macroeconomia e, nessa mudança, é que surge a macroempresa.

A grande empresa se apresenta não só como uma entidade que organiza os fatores de produção, sob um controle central, de forma mais produtiva, como também como uma entidade que tem o poder de interferir na estabilidade e no nível de produtividade da economia como um todo, no produto *per capita* de uma sociedade. Nesse capítulo, identifica-se assim o poder econômico.

O capítulo seguinte discorre sobre esse poder. Após se abordar o conceito de poder na Sociologia, na Economia e no Direito, chega-se a uma definição de poder econômico que é mais operacional do ponto de vista jurídico. Poder econômico é a capacidade de tomar uma decisão sobre uma conduta própria ou de impor sua vontade sobre a conduta de outrem que afete de modo significativo a estabilidade e os rumos da economia. No Direito, poder econômico é o aspecto *externa corporis* do poder de controle sobre a macroempresa.

Demonstra-se, em seguida, como esse poder se apresenta na macroempresa, ressaltando sua influência sobre o meio econômico, a natureza da sua decisão e sua estrutura institucional. Ao final, chega-se a conclusão que esse poder se aproxima de um poder soberano.

No capítulo subsequente, explorar-se-á essa conclusão. O capítulo se inicia constatando que tanto no mercado perfeito quanto em uma empresa comum inexistente poder soberano. No mercado perfeito, os agentes econômicos se encontram em um verdadeiro estado de natureza de guerra de todos contra todos e, em uma empresa, o poder é limitado e destituível.

Apenas em uma economia em que está presente a macroempresa (ou o Estado), há um *imperium* econômico. E esse poder soberano se evidencia em dois sentidos importantes que o termo soberania carrega na Teoria do Estado.

O primeiro sentido se mostra enquanto um poder de decretar o estado de exceção, vistos nas situações em que o controlador da macroempresa conduz essa para uma crise, a qual implica necessariamente no rompimento da ordem contratual da economia.

Uma macroempresa em estado de iliquidez ou insolvência rompe o estado de adimplemento dos contratos. Nestes se incluem não só os contratos com os credores, com fornecedores, com os empregados e com o fisco, como também contratos com credores, com fornecedores, com os empregados e com o fisco que estes contratantes da macroempresa também tenham. No limite, a crise da macroempresa afeta contratos, por

exemplo, de emprego, que só depois de uma imensa rede de elos pode-se associar a esta entidade.

O segundo sentido de soberania é aquele mais próprio para situações de normalidade da sociedade. É a soberania enquanto vontade autônoma e detentora exclusiva do poder na sociedade.

O poder de uma macroempresa se aproxima dessa soberania pela sua capacidade de investimento e de conformação do mercado. Ela pode traçar os rumos que a estrutura produtiva seguirá no futuro. E, independentemente dos constrangimentos microeconômicos, ela tem certa liberdade para tomar essa decisão e força para impô-la.

Novamente, a aproximação do poder da macroempresa do poder soberano se apresenta nas suas duas vertentes, de poder sobre a estabilidade e os rumos da economia.

A análise do sentido da soberania é rica, porque é ela que explica por que o Estado é chamado pela sociedade a atuar sobre a macroempresa. O poder econômico desta desafia a soberania da sociedade sobre a economia nacional. A ação da macroempresa sobre a estabilidade e os rumos da economia, faz com que a sociedade reaja, exigindo que o Estado, como seu representante, reafirme sua soberania, reestabelecendo a normalidade econômica ou se impondo sobre o destino da economia.

Mas para isso, o Direito deve fornecer institutos e instrumentos jurídicos adequados e é sobre eles que se tratará na parte seguinte.

A parte III dedica-se a tratar do instituto do controle do controle e de dois outros institutos que viabiliza sua realização.

O desenvolvimento da questão é iniciado com uma referência breve ao caso da Companhia Britânica das Índias Orientais. Apesar de ser uma *chartered company*, essa empresa atuou com relativa liberdade no campo econômico por mais de um século e meio, muito embora no plano da política de Estado sobre as colônias houve alguma interferência do governo.

Foi em meados do século XVIII, quando o governo britânico começou a notar que problemas financeiros da empresa afetavam seriamente a economia do país, que a relação daquele com esta começou a se alterar. A companhia também se viu obrigada a aceitar essa mudança, já que constantemente precisava recorrer aos cofres públicos.

Ao final, um conselho de controle foi criado no Estado britânico ao mesmo tempo em que o conselho de diretores se fortalecia na companhia. Isso fez surgir entre ambos uma relação de controle do controle, em uma empresa que cada vez mais se distanciava da influência dos acionistas e tendia a se institucionalizar.

O caso encaminha o leitor para o instituto do controle estatal sobre o controle empresarial. Em uma economia de macroempresas, a concorrência econômica certamente não é suficiente para guiar essas empresas no interesse da sociedade como um todo. E a relação de laços entre Estado e grande empresa é uma constante da realidade.

Trata-se como o instituto do controle do controle é referido na doutrina francesa. Discute-se a função social do controle sobre a macroempresa e, a partir disso, se chega à ideia de que o controle estatal visa funcionalizar o poder de controle a atingir esse fim social.

É necessário, então, analisar a natureza desse controle estatal e percebe-se claramente que ele é um controle de autoridade, um *auctoritas*. O *auctoritas* está associado ao reconhecimento social, aquele que a sociedade confere ao Estado quando crises ou decisões estratégicas da macroempresa afetam o presente e o futuro desta. Fala-se, por exemplo, de autoridade monetária, a qual tem importantes poderes para controlar as instituições do sistema financeiro.

Em situações de riscos institucionais, o *auctoritas* é o poder que poderia suspender a lei. E, em tempos normais, o *auctoritas* é mais que um conselho e menos que um comando. Na primeira situação, tem a suspensão da legitimidade privada sobre a empresa e legitimação da intervenção pública sobre ela para saná-la. Na segunda situação tem-se uma diretriz do Estado para as grandes empresas, uma expressão de um poder normativo mais fático, pois baseado não em uma sanção jurídica, mas sim no poder econômico estatal.

A cada uma dessas situações de autoridade corresponde um instituto específico, que será analisado nos capítulos finais.

O primeiro é o instituto da intervenção e da liquidação extrajudicial. Seu equivalente no *common law* é o *conservatorship* ou o *receivership authority*. Esses foram os institutos sugeridos pelo Executivo americano para retirar empresas sistemicamente importantes – inclusive, empresas do setor produtivo – dos processos judiciais de falência. A proposta não teve sucesso, mas ecoou na academia. Hoje já existem quem defendam o uso, por uma outra agência, da estrutura legal do sistema de fiscalização, intervenção e liquidação de bancos comerciais para controlar outras empresas que igualmente põe em risco a economia.

Uma breve incursão no caso da Sadia mostra que o Estado participa da reestruturação em grandes empresas do setor produtivo em crise, influenciando de modo significativo sua administração.

Isso é feito sem um regime legal próprio justamente porque os institutos da intervenção e da liquidação extrajudicial são previstos em nosso ordenamento para instituições financeiras.

Esses institutos são analisados no capítulo, mostrando-se as distintas hipóteses nas quais o Banco Central é habilitado pela lei a intervir nas instituições financeiras. Essas hipóteses, como se vê, não se restringem a problemas de insolvência, iliquidez ou a descumprimentos de normas bancárias. Elas abrangem também má gestão, comportamento em desacordo com política econômica e prática de ilícitos.

Os poderes do Banco Central também são amplos. Ele tem autoridade para assumir o controle da empresa, para efetivar uma reestruturação societária, trespassar o estabelecimento financeiro e, inclusive, para determinar a alienação do bloco de controle acionário, autorizar a transferência do controle para terceiro interessado e sugerir a desapropriação das ações.

O capítulo mostra que o uso dos institutos da intervenção e da liquidação extrajudicial teria conferido outro destino ao caso das construtoras brasileiras acusadas de conluio em procedimentos licitatórios.

Em seguida, é tratado do instituto da diretriz administrativa. O caso da Vale ilustra a potencialidade do seu uso, abrindo o capítulo para discorrer sobre a origem desse instituto.

O ministério japonês responsável pela política industrial após a Segunda Guerra é o local onde esse instituto irá surgir. À semelhança com o instituto do título de crédito, a diretriz administrativa também se origina da prática. Dessa vez, não é a prática de comerciantes na realização de seus negócios, mas a de *policy makers* na condução da política econômica que irá legar ao Direito um importante instrumento jurídico.

A história do instituto é narrada. Ele se apresenta em um momento em que o Ministério do Comércio Internacional e da Indústria japonês se via sem ferramentas legais ou macroeconômicas para conduzir a sua função. Foram ensaiadas então essas diretrizes, que guardam uma natureza informal e negocial.

Elas expressam um poder normativo, mas suas sanções não são jurídicas e sim fáticas. O poder das diretrizes, em último caso, se baseia no poder que o Estado japonês tinha sobre sua economia.

Neste capítulo, há um estudo das definições acadêmicas do instituto e uma análise de casos em que uma diretriz veio a ser apreciada pelo Judiciário. Ao final, mostra-se como o poder das diretrizes foi gradualmente enfraquecendo no Japão com a liberalização



de sua economia até que em 1993 retirou significativamente sua eficácia para a condução da política econômica. A Coreia do Sul também vivenciou isso, mas a China, por outro lado, faz uso de diretrizes administrativas até hoje.

Na conclusão, ilustra-se a ideia defendida, mostrando como eventos marcantes envolvendo a empresa levaram a importantes mudanças no Direito. A síntese do desafio que se impõe ao Direito é o de reconhecer a existência do *facti species* da macroempresa e de sua contestação do poder soberano na economia; em seguida, pensar sobre esse fenômeno dentro da teoria jurídica e, por fim, construir uma dogmática jurídica capaz de discipliná-lo na sociedade.

Após serem apresentados os resultados dessa pesquisa, conclui-se, por fim, pela necessidade de que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário revejam, respectivamente, sua prática administrativa, sua legislação e sua jurisprudência.

## 17 CONCLUSÃO

Nesta segunda parte, viu-se a natureza do controle do controle e o desdobramento desse instituto em dois instrumentos legais, o da intervenção e da liquidação extrajudicial e o da diretriz administrativa.

Pode-se compreender que o controle estatal sobre o controle empresarial tem uma natureza de controle de autoridade e visa funcionalizar o controle da empresa para o atingimento de sua função social.

Se colocando como autoridade sobre as grandes empresas, assim como ele se coloca como autoridade sobre as instituições financeiras, o Estado é capaz de se reafirmar como soberano em uma economia dominada por grandes empresas.

A autoridade do controle estatal também apresenta uma dupla feição. É uma suspensão da ordem privada em momentos de crise da empresa, mas em momentos de normalidade econômica é algo mais forte do que um conselho e mais fraco do que um comando em momentos de normalidade econômica.

Isso se reflete nos dois instrumentos que viabilizam o controle do controle.

A intervenção e a liquidação extrajudicial tem esse caráter decretação de estado de exceção na ordem privada, quando a própria entidade privada decretou estado de exceção no cumprimento de seus contratos.

Pragmaticamente, esses institutos são mais aptos que um processo judicial e falência para lidar com situações de grandes em empresas em crise. Trata-se de um instrumento que permite um monitoramento prévio, que é mais célere e que se mostra mais flexível. As grandes empresas, assim como as instituições financeiras, também geram um risco sistêmico no tecido econômico. E, por isso, também se justifica que para elas, exista um procedimento semelhante para gerir suas crises.

As diretrizes administrativas, por sua vez, se voltam mais para a condução das grandes empresas a fins estratégicos para a economia nacional. Elas têm uma origem na prática de realização de política econômica pelo MITI e se mostraram ao logo da recuperação japonesa uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento daquele país.

Elas guardam uma natureza própria, não sendo nem uma expressão de poder normativo nem uma expressão de poder fático propriamente, mas algo entre ambos. E elas se fundam essencialmente nas competências de que é investido o Estado e no poder econômico deste.

A conclusão a que se chega nesta parte pode-se levar a se pensar em uma estrutura institucional no Estado que assumisse essa função de controle do controle.

Não acho que seja impraticável que o Ministério da Indústria, do Desenvolvimento ou da Fazenda concentrasse atribuições sobre a economia que viabilizasse a condução de uma política da política econômica por meio do poder de diretrizes administrativas que tivessem por sujeito passivo as grandes empresas da economia brasileira.

Também se poderia pensar em um Conselho Nacional das Grandes Empresas do Sistema Produtivo, com participações paritárias de ministros e membros executivos integrantes dessas grandes empresas. Ou talvez simplesmente, poder-se-ia elevar o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que já tem natureza de autarquia, a uma condição de agente fiscalizador das grandes empresas do setor produtivo, com poderes para intervir nelas e liquidá-las em caso de crise ou de prática de ilícito por seus controladores.

## 18 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 18.1 Das *Oil Regions* ao relatório Pécora

“A minefield”, essa era a expressão a qual John Rockefeller, um homem descrito como apaixonado pela ordem, usava para se referir ao caos que a concorrência entre os produtores no mercado atomizado da *Oil Regions* havia causado<sup>470</sup>.

De fato, a descoberta deste recurso na Pensilvânia gerara uma verdadeira corrida pelo ouro. Por décadas, os preços do petróleo fluuavam com tal volatilidade que pouco depois que uma nova reserva era descoberta, grande parte dela tinha que ser despejada nos rios por não se encontrar uma demanda economicamente viável para tal quantidade.

A vida dos consumidores se alternava de momentos de grande abundância para outros de extrema escassez. Empresários que haviam se tornado ricos, logo se afundavam na pobreza. Cidades se erguiam para, em questão de meses, desaparecerem.

Mas não era estrutura de mercado que faltava para o setor, o qual já contava até com uma bolsa de derivativos e de contratos futuros. Em tudo as *Oil Regions* tinham de semelhante ao arquétipo do mercado perfeito: multiplicidade de produtores e consumidores, homogeneidade do produto, informação perfeita, ausência de barreira de entrada, mobilidade de capital, agentes tomadores de preço etc.

Um preço e quantidade de equilíbrio com certeza existia, mas a economia fluuava em torno dele sem nunca se estabilizar. O caos persistia.

E este não veio a ser encerrado pelo mercado, mas sim por outro fenômeno econômico: a grande empresa. Uma empresa, a Standard Oil, foi a responsável por alterar essa situação. Ela encerra um período da história do petróleo em que sua quantidade e preço eram determinados por centenas de agentes em intensa concorrência.

Isso provocava uma cíclica sucessão de superprodução seguida por carência desse produto, gravitando interminavelmente seu preço e quantidade ao redor do que seria o ponto de equilíbrio do mercado.

Por meio da formação de reservatórios, a Standard Oil deu regularidade para o abastecimento dos consumidores e estabilizou o preço do produto. Seu tamanho permitiu o desenvolvimento de novas tecnologias em refino, transporte e armazenamento que exigiam grande quantidade de investimento. Sua escala, ainda, levou à diminuição dos custos no setor e à padronização dos derivados do petróleo.

---

<sup>470</sup> “Um campo minado” (YERGIN, Daniel. *The Prize: the epic quest for oil, money and power*. New York: Simon & Schuster, 1991, p. 55.

Nas palavras de um historiador:

Rockefeller, with his passion for order, looked with revulsion at the chaos and scramble among the producers. (...) The objective of Rockefeller's audacious and daring battle plan was, in his words, to end 'that cut-throat policy of making no profits' and 'make the oil business safe and profitable'—under his control.<sup>471</sup>

A concorrência capitalista nas *Oil Regions*, que, pela teoria, deveria dar estabilidade ao mercado, aqui era a própria fonte dos seus desequilíbrios. Coube a uma àquela empresa fazer o que as leis de mercado não conseguiam. Como diria o empresário por trás tudo isso: “Individualism has gone, never to return”<sup>472</sup>.

O Direito já tinha o instrumento jurídico para que isso se tornasse realidade.

Por meio de institutos como o da sociedade anônima, com personalidade jurídica própria e limitação da responsabilidade ao valor subscrito, ou como o instituto do *trust*, um empresário conseguia reunir sobre seu controle grande volume de recursos da sociedade.

Anos depois, em 1929, o filho do fundador da Standard Oil, John Rockefeller Jr, viria a ser protagonista de outro grande evento da história econômica: uma das maiores *proxy fights* dos Estados Unidos.

Agressivo que era Rockefeller pai contra seus competidores, nunca, porém, havia ele imaginado um homem de negócios se beneficiar em prejuízo da sua própria companhia. Certamente, esse não é um problema próprio das empresas individuais, nas quais o prejuízo no negócio implica de imediato em um prejuízo para o seu controlador.

Mas não é mais de uma empresa como essa de que se tratava a questão, mas sim de uma que reúne em si uma multiplicidade de interesses. E, perante essa nova realidade, criada em parte por Rockefeller pai, que estava diante filho.

O problema acontecia na Standard Oil de Indiana, uma das firmas resultantes da fragmentação do gigantesco conglomerado. Rockefeller Jr. ainda mantinha na empresa uma posição acionária razoável de cerca de 15% das ações com direito a voto, mas não exercia o controle. O controle, obtido pelo voto de milhares de acionistas, estava na mão dos seus administradores, liderados pelo Coronel Robert Stewart.

Stewart havia convencido o conselho diretivo da Standard Oil de Indiana a obter petróleo cru de uma empresa chamada Continental Trading Company a US\$ 1,75 o barril.

---

<sup>471</sup> “Rockefeller, com sua paixão pela ordem, olhava chocado para o caos e a competição entre os produtores. (...) O objetivo audacioso e ousado plano de batalha de Rockefeller era, em suas palavras, acabar com a ‘política degoladora de não obter lucro algum’ e ‘tornar o negócio do petróleo seguro e lucrativo’ - sob o seu controle” (YERGIN, Daniel. *The Prize. cit.*, p. 42).

<sup>472</sup> “O individualismo se foi, para nunca mais voltar” (YERGIN, Daniel. *The Prize. cit.*, p. 55).

O que os diretores não sabiam era que Stewart era proprietário da Continental e obtinha para esta, a US\$ 1,50 o barril, o petróleo cru que depois era revendido para Standard Oil<sup>473</sup>.

À época, o conflito foi resolvido por uma longa e custosa *proxy fight*, na qual, ao final, Rockefeller Jr. saiu-se vitorioso<sup>474</sup>.

E o Direito novamente veio a apresentar solução para esse problema social.

Por anos, questões como essa vieram a ser estudadas pela análise *interna corporis* do poder de controle e por institutos como o do conflito de interesses. Meses depois, a grande depressão exporia muitos casos como esse último, em que controladores se beneficiavam por atuarem intencionalmente em prejuízo de sua própria companhia.

Mas a crise mostrara que os efeitos de atitudes como essa não são contidos na própria empresa e têm também efeitos *externa corporis*.

Um documento do período, conhecido como Relatório Pecora, iria depois evocar e analisar esses casos.

Fernand Pecora foi um promotor que trabalhou na comissão do Senado criada para investigar a crise de 1929. Ao se defrontar com diversos controladores fazendo uso da estrutura holding e do controle minoritário para fraudar investidores, ele diagnosticou que “the holding company, therefore, was not dedicated to the development of industry; rather, industry was dedicated to the development of the holding company”<sup>475</sup>.

O esquema já é bem conhecido. Uma estrutura hierárquica de empresas, organizadas por um núcleo firme de controle minoritário e capitalizadas por uma pulverização das ações restantes permitia que se reunisse o controle sob uma empresa, a *holding*, ao mesmo tempo em que se diluía os riscos com o mercado.

O Relatório Pecora concluía que

the magnitude of a corporation is no justification for its existence or propagation, nor reason for its abolition or curtailment. The determinative factor is social and economic utility. Holding companies serving no productive function, but organized merely to pervert the use of controlled companies and to evade their legal limitations, are detrimental to the public welfare<sup>476</sup>.

<sup>473</sup> MACCARTNEY, Laton. *The Teapot Dome Scandal: how big oil bought the harding White House and tried to steal the country*, New York: Random House, 2008, pp. 270-1.

<sup>474</sup> YERGIN, Daniel. *The Prize. cit.*, p. 216-8; BERLE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *The Modern Corporation and Private Property. cit.*, pp. 82-3.

<sup>475</sup> “A *holding*, portanto, não se dedicava ao desenvolvimento da indústria; Em vez disso, a indústria dedicava-se ao desenvolvimento da *holding*” (U.S.SENATE. *The Pecora investigation: stock exchange practices and the causes of the 1929 Wall Street crash. cit.*, p. 382 e pp. 393-394).

<sup>476</sup> “a magnitude de uma corporação não é uma justificativa para a sua existência ou propagação, nem o motivo da sua abolição ou redução. O fator determinante é a utilidade social e econômica. As empresas holding que não servem para a função produtiva, mas organizadas apenas para perverter o uso de empresas

O Glass–Steagall Banking Act, de 1933, e o Securities Exchange Act, de 1934, foram legislados no contexto dessas investigações.

## 18.2 Síntese da pesquisa

Hoje, com as discussões acerca das empresas *too big to fail* não se diz mais que tamanho deve ser desconsiderado ao se analisar uma empresa e o efeito de seu controle sobre o bem-estar público. O governo americano fala inclusive de “firms whose failure could pose a threat to financial stability due to their combination of size, leverage, and interconnectedness”, incluindo nesse grupo também empresas do setor produtivo<sup>477</sup>.

Os casos da General Motors, das construtoras brasileiras, da Sumitomo e da Vale confirmam isso.

A análise deles evidenciou o significativo papel que a sociedade atribui para as grandes empresas, o que a leva a debater sobre concessão de proteção a elas e influência sobre suas decisões. A razão para disso está na aproximação que a macroempresa tem da economia nacional, um fenômeno em que a parte e o todo se confundem em aspectos significativos.

Os casos abrangeram três países distintos e narraram situações em contextos bem diferentes. E neles ficou evidente a existência de dois problemas principais: a macroempresa em crise e a direção da macroempresa.

A segunda parte se concentrou a fazer um estudo da teoria da empresa considerando o fenômeno da grande empresa. Ficou claro que há não apenas uma diferença de quantidade entre a macroempresa e as demais, mas sim de qualidade.

O tamanho da empresa faz com que o poder de decisão do controlador não influa apenas no campo de organização de fatores da entidade, mas afete toda uma economia, regional, setorial ou mesmo nacional.

Isso faz emergir um poder *externa corporis* nessas companhias, o poder de influir na estabilidade e nos rumos econômicos de um país, algo detido exclusivamente por entidades capazes de tomar macrodecisões.

Esse foi o conceito dado para poder econômico. Trata-se de um verdadeiro *imperium* econômico, o que faz com que o poder dessas entidades se aproxime significativamente de um poder soberano.

---

controladas evadir suas limitações legais, prejudicam o bem-estar público” (U.S.SENATE. *The Pecora investigation. cit.*, pp. 393-394)

<sup>477</sup> “empresas cuja falência poderia ameaçar a estabilidade financeira em razão de uma combinação de tamanho, alavancagem e interconexão” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Financial regulatory reform: a new foundation. cit.*, p. 10, tradução própria).

Como se sabe, a soberania, por natureza, é uma e decorre do povo. Essa contradição entre a realidade *de facto* e a *de juri* é razão abstrata que explica o auxílio recíproco e as tensões eventuais que existe entre o Estado e as grandes empresas.

Com a aproximação do poder do controlador sobre a soberania, a sociedade vê sua soberania desafiada e chama seu representante para impor o poder soberano.

Na parte III, pode-se perceber que há uma relação antiga entre as Leviatãs públicas e as Leviatãs privadas. Ao que tudo indica, essa relação tem raízes no próprio surgimento dos Estados e das grandes empresas modernas. Um amparou e potencializou o surgimento do outro.

E pode-se ver isso claramente na relação entre Estado soberano e as companhias das índias orientais holandesas e inglesas, em que já havia uma mútua influência entre o ente público e o privado.

Daí se falar de controle do controle como forma de reconhecer esse fenômeno na Ciência Jurídica. Isso reafirma a soberania estatal, ao mesmo tempo em que não rejeita o poder econômico que é da natureza de uma economia de grandes empresas. Exige-se que o Estado tenha autoridade e assim consiga se impor em determinadas situações, mas não é necessário que ele tome para si o controle pleno da macroempresa.

Propões aqui que o controle do controle se expresse poder meio de dois instrumentos jurídicos: (i) a intervenção e a liquidação extrajudicial e (ii) a diretriz administrativa.

Esses dois institutos já possuem uma ampla aplicação e uma herança teórica e prática que fazem que eles tragam um acervo dogmático consistente para os casos concretos.

O *receivership*, a intervenção e a liquidação extrajudicial são há longo tempo empregadas no sistema financeiro. Eles se fundam no risco sistêmico que a quebra de uma instituição, principalmente um banco comercial, pode gerar na economia.

Problemas nas grandes empresas do sistema produtivo também oferecem um risco sistêmico na economia. Dificuldades econômicas destas afetam também o balanço de muitas outras empresas.

E afetam diretamente a economia real. Por certo, o maior risco que uma grande empresa oferece é sobre o nível de atividade, de emprego e de investimento. É um risco mais de natureza macroeconômica que contábil.



Já as diretrizes administrativas foram amplamente usadas em países Asiáticos e foram um dos principais instrumentos jurídicos responsáveis pelo desenvolvimento de países como Japão, Coréia do Sul e China.

Viu-se que elas não possuem uma natureza de norma nem de exercício de poder de polícia da Administração Pública, mas sim de poder de fato. Talvez possa se falar de um poder normativo com sanção fática.

Sua efetividade reside no poder econômico que o Estado tem para criar incentivos, como um crédito facilitado, ou desincentivos, como a restrição a participação de uma licitação pública ou a uma concessão de reserva mineral, para que sigam sua orientação.

Juridicamente isso exige que se recupere no Direito a aceitação de uma efetiva discricionariedade do controlador do Estado na decisão de condução da política econômica do país.

Em paralelo a isso, é preciso se tenha por ilícito o uso desse poder fático para fazer com que as diretrizes administrativas sejam seguidas, mesmo que, por exemplo, uma restrição à participação em uma licitação não tenha uma relação direta a questão envolvendo a diretriz.

A ocorrência de abusos no uso das diretrizes administrativas também é um tema importante para o Direito. E a dogmática e a jurisprudência dos países que adotam esse instituto já oferecem um amplo acervo para tratar dessa questão.

Mas, como se viu, a efetividade das diretrizes administrativas está intimamente relacionada com o próprio poder econômico que o Estado tem. E foi a diminuição desse poder, juntamente com a ocorrência de reformas liberais, que fez enfraquecer em alguns países asiáticos a possibilidade de uso desse instrumento para a orientação de suas economias.

### **18.3 Conclusão**

Enfim, a relação entre as Leviatãs privadas e as Leviatãs públicas vive um eterno conflito. Mas o certo é que só pode existir uma entidade soberana na sociedade.

Como visto, a realidade impõe que o controlador da macroempresa recorra ao Estado soberano em momentos de crise e que este recorra àquele para a tomada de decisões fundamentais para a economia.

Isso ocorreu na Grã-Bretanha do século XVII, no Japão da década de 1960 e nos Estados Unidos 2000. *Facti species* como esses também surgem no Brasil de hoje e outros irão certamente surgir no futuro.

Os casos das construtoras brasileiras e da Vale são prova disso. E a teoria aqui desenvolvida e os instrumentos jurídicos de intervenção e liquidação extrajudicial e de diretriz administrativa aqui indicados poderiam ter oferecido à sociedade uma outra solução para ambos os problemas.

É necessário realizar a imprescindível aproximação do Direito Administrativo em direção ao Direito Empresarial, que o Direito Econômico exige como reflexo da aproximação do poder de controle em direção à soberania.

Afinal, é função da Ciência Jurídica oferecer aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário uma compreensão aprofundada da sociedade e um ferramental prático para que estes consigam enfrentar os problemas que nela emergem. Resta a estes Poderes rever suas práticas administrativas, suas leis e suas jurisprudências para que estejam preparados na próxima vez que casos como esses surgirem.



## 19 BIBLIOGRAFIA<sup>478</sup>

ADLER, Barry. A reassessment of bankruptcy reorganization after Chrysler and General Motors. *ABI Law Review*, v. 18, n. 305, p. 305-18, 2010.

AGAMBEN, Giorgio. *State of exception*. Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

ALVES, José Carlos Moreira. *Direito romano*. vol. 1., 6. ed. [1. ed. 1965]. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

AMSDEN, Alice. *The rise of "the rest": challenges to the West from late-industrializing economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ARIGA, Michiko; RIEKE, Luvern. The Antimonopoly Law of Japan and its enforcement. *Washington Law Review*, v. 39, Washington, p. 437-478, 1964.

ARMOUR, John; FRISBY, SANDRA. Rethinking receivership. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 21, n. 1, p. 73-102, 2001.

ASCARELLI, Tullio. O contrato plurilateral. In: \_\_\_\_\_. *Problemas das Sociedades Anônimas e Direito Comparado*. p. 372-452, São Paulo: Saraiva, 2001.

ASQUINI, Alberto. Profili dell'impresa. *Rivista del Diritto Commerciale e del diritto Generale delle Obbligazioni*, v. 41, p. 1-20, 1943.

AZGARD-TROMER, Shlomit. Too important to fail: bankruptcy versus bailout of socially important non-financial institutions. *Harvard Business Law Review*, v. 7, p. 159-186, 2017.

BAIRD, Douglas. The uneasy case for corporate reorganizations. *The Journal of Legal Studies*, v. 15, n. 1, p. 127-147, jan. 1986.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico Aplicado: estudos e pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

\_\_\_\_\_. *Direito Econômico Aplicado: estudos e pareceres*. São Paulo: Contracorrente, 2016.

\_\_\_\_\_. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERELE, Adolf A.; MEANS, Gardiner C. *The modern corporation and private property*. 2. ed. [1. ed., 1932] Nova York: Harcourt, 1968.

BERLE Jr., Adolf A. 'Control' in Corporate Law. *Columbia Law Review*, v. 58, n. 8, pp. 1212-1225, dec, 1958.

\_\_\_\_\_. "Economic Power and the Free Society". In: HACKER, Andrew (org.). *The corporation take-over*. Harper & Row, 1964, p. 10 *apud* COMPARATO, Fábio Konder. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

BODIN, Jean. *The six bookes of a common-wealth*. Londres: Unoebus G, Bishop, 1606.

---

<sup>478</sup> Limitou-se esta bibliografia à literatura acadêmica. Nas notas de rodapé, podem ser encontradas com a devida referência as outras fontes utilizadas, como bases de dados, documentos oficiais, processos judiciais, relatórios de empresa e notícias e artigos de jornais.

BOWEN, Huw V. *The business of empire: the East India Company and Imperial Britain, 1756-1833*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. The 'little parliament': the general court of the East India Company, 1750-1784. *The Historical Journal*, v. 334, n. 4, p. 857-872, dec., 1991.

BREAN, Richard. The General Motors and Chrysler Bankruptcies: understanding the transactions and the underlying legal issues. *3<sup>rd</sup> Annual CLE Conference*, ABA Section of Labor and Employment Law, nov. 2009.

CARVALHOSA, Modesto. *A nova lei das Sociedades Anônimas: seu modelo econômico*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1977.

CASANOVA, Lourdes. *Global latinas: Latin America's emerging multinationals*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2009.

CENTRAL Bank. In: THE Encyclopaedia Britannica. 14. ed. Londres: The Encyclopaedia Britannica In., 1932, vol. V.

CHAMPAUD, Claude. *Le pouvoir de concentration de la société par actions*. Paris: Sirey, 1962.

COELHO, João Ricardo. Os institutos da intervenção e da liquidação extrajudicial de instituições financeiras: a atuação do Banco Central e as 'quebras' ocorridas entre 1974 e 1984. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 62-118, set./dez., 1985.

COMPARATO, Fábio Konder, SALOMÃO FILHO, Calixto. *O poder de controle na sociedade anônima*. 4<sup>o</sup> ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et alii. *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antonio Grabis Editor, 1995.

\_\_\_\_\_. A reforma da empresa. *Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro*, ano. XII, n. 50, p. 57-74.

\_\_\_\_\_. *Aspectos jurídicos da macroempresa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

\_\_\_\_\_. Estado, empresa e função social. *Revista dos Tribunais*, v. 732, p. 38-46, out. 1996.

\_\_\_\_\_. *Muda Brasil: uma constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_. O direito e o acesso. *Estudos avançados*, v. 23, n. 67, p. 6-22, 2009.

\_\_\_\_\_. O indispensável Direito Econômico [1965]. In: \_\_\_\_\_. *Ensaio e pareceres de Direito Empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. *O poder de controle na Sociedade Anônima*. 3. ed. [1. ed., 1976]. Rio de Janeiro: Forense, 1983 BERCOVICI, Gilberto. *Constituição e estado de exceção permanente: atualidade de Weimar*. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

\_\_\_\_\_. Planejar o desenvolvimento: perspectiva institucional. *Revista de Direito Público*, n. 88, ano XXI, p. 18-43, out.-dez., 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. Previsões e ilusões. *Estudos Avançados*, v. 12, n. 34, p. 57-60, 1998.

\_\_\_\_\_. Regime constitucional do controle de preços no mercado. *Revista de Direito Público*, p. 17-28, 1997.

DAVIS, Ross. The federal conflict of interest laws. *Columbia Law Review*, v. 54, n. 6, p. 893-915 jun. 1954

DOMAR, Evsey D. Expansion and Employment. *The American Economic Review*, v. 37, n. 1, p. 34-55, mar., 1947.

DOMINGO, Rafael. Das Binom auctoritas-potestas im römischen und modernen Recht. *Orbis Iuris Romani*, n. 4, p. 7-18, 1998.

DOMINGO, Rafale. *Auctoritas* en Derecho Romano. *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, n. 18, p. 485-500, 1996.

EDELBERG, Wendy. *The Financial Crisis Inquiry Report: final report of the National Commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*. New York: Public Affairs, 2011.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. Poder econômico e gestão orgânica. In:\_\_\_\_\_. FERRAZ Jr., Tercio; SALOMÃO Filho, Calixto; NUSDEO, Fabio. *Poder econômico: Direito, pobreza, violência, corrupção*. Barueri: Manole, p. 16-27, 2009.

FIRST, Harry. Antitrust in Japan: the original intent. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, v. 9, n. 1, p. 1-71, fev. 2000.

FRAME, W. Scott. The rescue of Fannie Mae and Freddie Mac. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 29, n. 2, p. 25-52, 2015.

FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008

GAASTRA, Femme. The Dutch East India Company a reluctant discoverer. *The Great Circle*, v. 19, n. p. 109-123, 1997.

GALBRAITH, John Kenneth. *The new industrial state*. 2. ed. [1. ed., 1967], London: Andre Deutsch, 1972.

GARBER, Peter M. Famous First Bubbles. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 4, n. 2, p. 35-54.

GOLJANTY-JOST, Gesine. Effizient, flexibel, pragmatisch oder: Was bedeutet "infromel" im japanischen Verwaltungshandeln? *Nachrichten der Gesellschaft für Natur- und Völkerkunde*, n. 142, 1988.

GOMES, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

GRAVES, Ray. *Washington receivership*. *Washington Law Review*, v. 37, p. 573-586, 1962.

HALEY, John O. The oil cartel cases: the end of an era. *Law in Japan: an annual*. v. 15, p. 1-11, 1982.

\_\_\_\_\_. Governance by negotiation: a reappraisal of bureaucratic power in Japan. *The Journal of Japanese Studies*, v. 13, n. 2, p. 343-57, 1987.

- HEGEL, Georg Wilhelm Friedric. *The science of logic*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- HELLER, Hermann. *Staatslehre*. 6. ed. Tübingen: Mohr, 1983.
- HIRSCHMEIER, Johannes; YUI, Tsunehiko. *The development of Japanese business: 1600-1973*. Cambridge: Harvard University Press, 1975.
- HOBBS, Thomas. *De Cive*. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Leviathan or the matter, forme and power of a common-wealth ecclesiasticall and civill*. Londres: Andrew Crooke, 1651.
- HOBSBAWM, Eric. *Industry and Empire: the birth of the industrial revolution*. Londres: The New Press, 1999.
- IYORI, Hiroshi. A comparison of U.S.-Japan Antitrust Law: looking at the international harmonization of competition law. *Pacific Rim Law & Policy Journal*, v. 4, n. 1, p. 59-91, mar. 1995.
- JAEGGER, Pier. *L'interesse sociale*, Milão: A. Giuffrè, 1964.
- JOHNSON, Chalmers. *Japan: who governs: the rise of the developmental State*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1995.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JONES, Eric A. Dutch West India Company. In: PAGE Melvin; SONNENBURG, Penny. *Colonialism: an international social, cultural, and political encyclopedia*. Santa Barbara: ABC Clio, 2003.
- KATZ, Richard. *Japan: the system that soured*. Nova York: M. E. Sharpe, 1998.
- KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013 (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. VII).
- \_\_\_\_\_. *A treatise on money*, v. 2. Cambridge: Cambridge University Press, 2013 (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. VI).
- \_\_\_\_\_. The General Theory of Employment. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 51, No. 2 (Feb., 1937), pp. 209-223.
- KHANNA, Tarun; MUSACCHIO, Aldo; PINHO, Ricardo Reisen. Vale: global expansion in the challenging world of mining. *Harvard Business School Case Collection*, out. 2010.
- KLEIN, Franz. *Die neueren Entwicklungen in Verfassung und Recht der Aktiengesellschaft*. Viena: Manz, 1904.
- KRAUSE, Daniel. Die Verwaltungsanleitung (Xingzheng zhidao) im chinesischen Recht. *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, v. 45, n. 1, p. 38-55, 2012.
- KROEF, Jutus M. van der. The decline and fall of the Dutch East India Company. *The Historian*, v. 10, n. 2, p. 118-34, 1948.
- KUHN, Thomas. *The structure of scientific revolutions*. 2. ed. [1. ed., 1962], Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- LAWSON, Gary. Barung the Constitutin under a TARP. *Harvard Journal of Law and Public Policy*, n. 33, 2010.

- LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LAZZARINI, Sergio G.; JANK, Marcos Sawaya; INOUE, Carlos F. Kiyoshi. *Commodities no Brasil: maldição ou benção?* In: BACHA, Edmar; BOLLE, Mônica Baumgarten de (orgs.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. *New Essays on Human Understanding*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Philosophical papers and letters*. 2. ed. Londres: Kluwer Academic Publishers, 1989.
- LEPON, Jeffrey. Administrative Guidance in Japan. *The Fletcher Forum*, v. 2, n. p. 139-157, 1978.
- LETAIF, Nelson. *A Constituinte do nada mudou: Fábio Comparato, o jurista que disse não à Comissão Arinos, aponta os erros do projeto do governo para uma nova ordem constitucional*. Revista Senhor, n° 239, p. 1-5, out. 1985.
- LUBBEN, Stephen. No big deal: the GM and Chrysler cases in context. *American Bankruptcy Law Journal*, v. 83, 2009.
- MACCARTNEY, Laton. *The Teapot Dome Scandal: how big oil bought the harding White House and tried to steal the country*, New York: Random House, 2008.
- MARSHALL, Alfred. *Principles of Economics*. 8. ed. Nova York: Palgrave Macmillan, 2013.
- MARSHALL, Alfred; MARSHALL, Mary Paley. *The Economics of industry*. Londres: Macmillan and Co., 1879.
- MATSUSHITA, Mitsuo. The Antimonopoly Law of Japan. *Law in Japan: an annual*, v. 11, n. 57, p. 57-75, 1978.
- MAYER, Michael. *The Eisenhower years*. Nova York: Facts on Files, 2010.
- MCALINDEN, Sean; MENK, Debra, COOPER, Adam. CAR Research Memorandum: the impact on the U. S. economy of successful versus unsuccessful automaker bankruptcies, *Center for Automotive Research*, Michigan, mai. 2009.
- MCALINDEN, Sean; MENK, Debra. The effect on the U. S. Economy of the successful restructuring of general motors. *Center for Automotive Research*, Ann Arbor, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.
- MILHAUPT, Curtis. Property rights in firms. *Virginia Law Review*, v. 84, n. 6, p. 1145-1194, set. 1998.
- MINSKY, Hyman. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986
- MIWA, Yoshiro; RAMSEYER, J. Capitalist poticians, socialista bureauctas? legends of government planning from Japan. *The Antitrust Bulletin*, p. 595-627, 2003.
- MIWA, Yoshiro; RAMSEYER, J. Mark. *The fable of the Keiretsu: urban legends of the Japanese Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2006.
- MOMMSEN, Theodor. *Rômishces Staatsrecht*, Leipzig: Verlag von S. Hirzel, 1888, v. III.



- MORIN, Realman. *Dwight D. Eisenhower: An Associated Press Biography*. Nova York: The Associated Press, 2016.
- MORRISON, Edward R. Is the Bankruptcy Code an adequate mechanism for resolving the distress of systemically important institutions? *Columbia Law and Economics Working Paper*, n. 362, 2009.
- \_\_\_\_\_. Chrysler, GM and the Future of Chapter 11. *Columbia Law and Economics Research Paper*, n. 365, p. 1-12, dez. 2010.
- MUSACCHIO, Aldo; LAZZARINI, Sérgio G. *Reinventing state capitalism: Leviathan in business, Brazil and beyond*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.
- NAKAZAWA, Toshiaki; WEISS, Leonard. The legal cartels of Japan. *The Antitrust Bulletin*, p. 641-653, 1989.
- NARITA, Yorita. Administrative guidance. *Law in Japan: an annual*, v. 2, n. 45, p. 45-79, 1968.
- OHASHI, Yoichi. *Gyôsei shidô und Sanktionen*. Zeitschrift für Japanisches Recht, v. 7, p. 43-54, 1999.
- OKIMOTO, Daniel; ROHLEN, Thomas. *Inside the Japanese system: readings on contemporary society and political economy*. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- OLIVEIRA, Fernando Nascimento de; SOLLERO, Luiz Paulo Vervloet. Consumo de aço no Brasil: um modelo baseado na técnica da intensidade do uso. *Trabalhos para Discussão do Banco Central*, n. 358, jul. 2014.
- PERRET, Geoffrey. *Eisenhower*. Nova York: Random House, 2000.
- PERROUX, François. *A economia do século XX*. Lisboa: Herder, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Cours D'Économie Politique*. Paris: Les Editions Domat-Montchrestien, 1939.
- \_\_\_\_\_. Le macrodecisioni. *Giornale degli Economisti e Annali di Economia, Nuova Serie*, ano 8, n. 9/10 p. 463-490, set.-out. 1949.
- \_\_\_\_\_. The domination effect and modern economic theory. *Social Research*, v. 17, n. 2, p. 188-206, jun. 1950.
- PETROWITZ, Harol. Conflict of interest in federal procurement. *Law and Contemporary Problems*, v. 29, n. 1, p. 196-224, 1964.
- POLLARD, Alfred M.; DALY, Joseph P. *Banking Law in the United States*. Nova York: Juris, 2013.
- POPPER, Karl. *The logic of scientific discovery*. Londres: Routledge, 2002.
- PUGA, Fernando Pimentel; BORÇA Jr., Gilberto Rodrigues. Apesar da crise, taxa de investimento brasileira continuará em expansão. *Visão do Desenvolvimento*. n. 65, 1º jun. 2009.
- RAMSEYER, J. Mark. The oil cartel criminal cases: translations and postscript. *Law Japan*. v. 15, p. 57-78, 1982.
- RATHENAU, Walter. *Gesammelte Schriften*. Berlin, S. Fischer, 1918, v. 5
- \_\_\_\_\_. *Der neue Staat*, Berlin: S. Fishcer, 1919.

- RATHENAU, Walther. *Vom Aktienwesen: eine geschäftliche Betrachtung*. Berlin: S. Fischer, 1917
- \_\_\_\_\_. *Von kommenden Dingen*. Berlin: S. Fischer, 1922
- RICARDO, David. *Economic Essays*. Londres: G. Bell and Sons, 1923.
- ROBERTSON, Denis. *The control of industry*. Cambridge: Cambridge University Press, 1941.
- ROE, Mark; SKEEL, David. Assessing the Chrysler Bankruptcy. *The Harvard John M. Olin Discussion Paper Series*, Cambridge, p. 1-36, set. 2009.
- ROMANO, Santi. *Principii di Diritto Amministrativo italiano*. Milano: Società Editrice Libreria, 1906.
- ROXIN, Claus. *Täterschaft und Tatherrschaft*. 8. ed. De Gruyter: Berlin, 2006.
- SAFIRE, William. *Safire's Political Dictionary*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- SALOMÃO NETO, Eduardo. *Direito Bancário*. São Paulo: Atlas, 2005.
- SCHMITT, Carl. *Politische Theologie: vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. 9. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 2009.
- SECONDAT, Charles-Louis de. *L'Esprit des Lois*. Paris: 1844.
- SENDER Jr., Richard. General Motors' road to recovery. *Michigan Sociological Review*, v. 27, p 1-24, 2013.
- SHIONO, Hiroshi. Administrative guidance in Japan. *IRAS*, p. 239-246, 1982.
- SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugenio. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. 3. ed., Brasília: IPEA, 2010.
- SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. [1. ed., 1776] Hampshire: Harriman House Ltd, 2007.
- TAKAHASHI, Iwakazu. Anti-Monopoly Act exemptions in Japan. *The Specific Workshop between the Drafting Committee on Competition Law of Vietnam and the Japan Fair Trade Commission*, p. 1-9, aug. 2003.
- TEIXEIRA Filho, Ernani *et alii*. Perspectivas de investimentos 2009/12 em um contexto de crise. *Visão do Desenvolvimento*, n. 60, 5 fev. 2009.
- THÜNEN, Johan Heinrich. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Jena: Gustav Fischer, 1910.
- UESUGI, Akinori. Japanese Antimonopoly Policy: it's past and future. *Antitrust Law Journal*, v. 50, n. 3, p. 709-719, nov., 1981.
- UPHAM, Frank K. *Law and social change in postwar Japan*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- URIU, Robert. *Troubled industries: confronting economic change in Japan*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- VONBUN, Christian. Reservas internacionais para o Brasil: custos fiscais e patamares ótimos. *Texto para Discussão do IPEA*, Brasília, n. 1357, set. 2008.
- WARBURTON, A. Understanding the bankruptcies of Chrysler and General Motors: a primer, *Syracuse Law Review*, v. 60, n. 3, 2010.

WARDE Jr., Walfrido Jorge; BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Um plano de ação para o salvamento do projeto nacional de infraestrutura*. São Paulo: Contracorrente, 2015.

WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J. C. B. Mohr Paul Siebeck, 1922.

WEIJS, Roelf Jakob de. To big to fail as a game of chicken with the State: what insolvency law theory has to say about TBTF and vice versa. *Amsterdam Law School Research Paper*, n. 2012-90, 2012.

XIONG, Jiaping. Discussion about resolving excess capacity in steel industry. *Journal of Service Science and Management*, v. 10, p. 156-165, 2017.

YAMANOUCHI, Kazuo. Administrative guidance and the rule of Law. *Law in Japan: an annual*, v. 7, p. 22-33, 1974.

YEOMANS, Russell Allen. Administrative Guidance: a peregrine view. *Law in Japan*, v. 19, n. 125, p. 125-167, 1986.

YERGIN, Daniel. *The Prize: the epic quest for oil, money and power*. New York: Simon & Schuster, 1991.

YOSHIKAWA, Seichi. Fair Trade Commission vs. MITI: history of the conflicts between the antimonopoly policy and the industrial policy in the post war period of Japan. *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 15, N. 3, 1983.

YOUNG, Michael K. Judicial review of administrative guidance: governmentally encouraged consensual dispute resolution in Japan. *Columbia Law Review*, v. 84, p. 923-983, 1984.