

INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: CONCEITOS E INSTRUMENTOS*

Celso de Barros Correia Neto**

RESUMO: O artigo analisa o conceito de intervenção pública no domínio econômico e os instrumentos ou formas jurídicas pelas quais se realiza na ordem constitucional vigente. Confere-se especial ênfase ao estudo das formas indiretas de intervenção, regulação e indução, assinalando que a diferença entre normas que induzem e normas que regulam é baseada em critérios mais de função do que de estrutura.

PALAVRAS-CHAVE: Intervenção. Domínio Econômico. Regulação. Indução.

ABSTRACT: This paper addresses the concept of public intervention in the economic and the legal instruments provided by the Brazilian current constitutional in order to proceed this kind of intervention. The text emphasizes the analysis of the indirect form of intervention, regulation and induction, indicating that the difference between rules aimed at inducing and rules aimed at regulating is based on more functional than structural criteria.

KEYWORDS: Intervention. Economic. Regulation. Induction.

* Recebido em: 12/10/2013
Aceito em: 08/12/2013

** Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (2013) pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e graduado em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (2007). Atualmente, ocupa o cargo de assessor de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

SUMÁRIO

1. Introdução

2. Intervenção: pressupostos e objetivos

2.1 Direito e Economia

3. Conceitos Jurídicos e “Intervenção Econômica”

3.1 “Domínio Econômico”

4. Estratégias de Intervenção na Economia

4.1 Intervenções diretas e indiretas

5. As Normas e o Mercado

5.1 Regulação e Estímulo

5.2 Conceito jurídico de indução: normas sem sanção?

5.3 Separações imprecisas

6. Conclusão

7. Referências

1. Introdução

Este texto trata do conceito de intervenção pública no domínio econômico, enfocando as noções jurídicas implicadas nessa atuação e as ferramentas por meio das quais a ação se efetiva. Entre estas, dá-se especial atenção às estratégias de intervenção indireta: a indução e a direção.

Concebendo as modalidades interventivas como formas de relacionamento entre Estado e particulares, trabalha-se a interface entre direito e economia, sem, contudo, enveredar pelo caminho da análise econômica do direito. O mercado é tratado como instituição jurídica em que tomam parte Estado e agentes econômicos, como sujeitos de direito, relacionando-se pelas formas e nas posições que a ordem jurídica determina.

A exposição está organizada em torno de três temas principais. A forma como se processa o “contato” entre o sistema jurídico e o sistema econômico, especialmente a maneira como o primeiro percebe e influencia o segundo. Os conceitos-chave pressupostos para a compreensão do sentido jurídico da intervenção econômica. E as modalidades pelas quais esta se processa, sobretudo as formas “indiretas”. Três tópicos intimamente conectados, como veremos a seguir.

2. Intervenção: pressupostos e objetivos

Tratar do tema de intervenção no domínio econômico é, essencialmente, pensar as formas de relacionamento entre direito e economia. Ou, mais precisamente, as maneiras pelas quais o Poder Público pode

relacionar-se com os agentes econômicos no processo produtivo e, sobretudo, as finalidades que devem guiá-lo nessa atuação.

Tradicionalmente, os juristas se servem da expressão “intervenção no domínio econômico” para designar o gênero formado pelas diversas estratégias de ação do Estado diante do processo produtivo. Usa-se o termo “intervenção”, derivado do verbo “intervir”, para designar a ação do Estado, seguido da expressão “no domínio econômico”, designando o plano em que se situa essa ação

Como tudo na linguagem, que nunca é neutra, a escolha desse termo expressa uma tomada de posição em relação à participação e ao papel do Estado no mercado. “Intervenção” sugere agir em área a outrem atribuída; neste caso, no campo que seria reservado aos particulares: o domínio econômico. Dá ideia de interferência, de excepcionalidade, de presença não desejada. Traduz-se, assim, um elemento ideológico de preconceito liberal,¹ que preconiza a abstenção do Estado, em termos de ação econômica, como regra, admitindo que o Poder Público atue (intervenha) apenas em certas circunstâncias excepcionais.²

O emprego dessa palavra sugere a dissociação entre Política e Economia.³ O campo da Política estaria reservado para o Estado. Os indivíduos dela tomariam parte pelos canais formais oferecidos pelo próprio direito, sejam os meios de participação diretos, sejam os indiretos. A Economia, por outro lado, seria o espaço reservado à iniciativa privada, que se diz livre,

¹ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**, 4ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p.319.

² Ibidem, p. 321.

³ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil**, Rio de Janeiro: Renovar, 1998 (edição fac-similar 1968), p.3

isto é, permitida ao particular. Dessa separação, forja-se o domínio econômico: “campo da atividade ‘econômica em sentido restrito’, área alheia à esfera pública, de titularidade (domínio) do setor privado”.⁴

No contexto político atual, há duas classes de justificativas para a presença do Estado nesse domínio privado. A primeira, de caráter negativo, diz respeito aos *objetivos restritivos*, que “referem-se à manutenção de determinados pontos de equilíbrio que não podem ser rompidos, sob pena de se destruírem as condições básicas para o próprio funcionamento harmonioso do sistema”.⁵ A classe incluiria as medidas interventivas destinadas à correção de “falhas de mercado”, que podem ser de mobilidade, de transparência, de estrutura, de sinalização ou de incentivo. Nessas hipóteses, a ação estatal tem propósitos conservadores: destina-se a preservar o “bom” funcionamento do mercado.

A segunda ordem de justificativas diz respeito aos *objetivos ativos*, que Fábio Nusdeo define como correspondentes “a um novo padrão de desempenho que se deseja introduzir ou desenvolver no sistema econômico”.⁶ Tem-se aí uma atuação de caráter positivo, típica das constituições dirigentes, como “programa de ação para alteração da sociedade”.⁷ Trata-se de intervenção transformadora, voltada para a alteração da realidade social e econômica.

⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1998**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 132.

⁵ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**, 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 184.

⁶ Idem.

⁷ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento. **Revista de Academia de Direito Constitucional**, Curitiba, vol. 5, p. 203-219, 2004.

A diferença entre uma e outra espécie de ação, conservadora e transformadora, baseia-se nos valores e objetivos que se pretende concretizar com a presença estatal no campo econômico. Em ambos os casos, a ferramenta jurídica pode ser exatamente a mesma, entre as quais cito: a concessão de um estímulo fiscal, a criação de uma empresa pública ou o tabelamento de preços, por exemplo. Em todas essas hipóteses, o direito positivo oferece instrumentos no intuito de projetar efeitos no campo da economia.

2.1 Direito e Economia.

Afirmar simplesmente que o direito interfere na economia pode levar ao equívoco de acreditar que a relação entre esses dois subsistemas do sistema social ocorra de forma direta, misturando-se as duas realidades. Não é dessa maneira que a intervenção jurídica na economia se realiza.

Considerando economia e direito como sistema, pode-se afirmar que as alterações que neles se processam ocorrem por meio dos canais de filtragem internamente estabelecidos. No caso do direito, a filtragem realiza-se pelas normas jurídicas, especialmente as que determinam competência e procedimento, ambos em sentido amplo. Muitas vezes chamados “fontes formais”, esses mecanismos sistêmicos seriam responsáveis por captar as influências dos demais subsistemas sociais para transformá-las em elementos do sistema jurídico. Ou seja, outras normas. O direito teria, portanto, abertura cognitiva, na medida em que é capaz de absorver estímulos do ambiente

(externos), mas sem com ele confundir-se, mantendo seu fechamento operacional.⁸

Para os limites deste estudo, perceber direito e economia como sistemas diversos traz duas implicações. De um lado, implica que as alterações ou interferências dentro do sistema jurídico-positivo não ocorrem direta e imediatamente por interesses econômicos, em princípio. De outro lado, significa que as estruturas jurídicas não têm o condão de alterar imediatamente os elementos do sistema econômico: a ferramenta jurídica é incorporada à economia como mais um fator do mercado. Entendê-las desse modo, como fatores que se inserem no contexto do mercado, é um dado importante quando se trata de pensar a eficácia social do direito. É isso, aliás, que muitas vezes explica o porquê de certas intervenções estatais gerarem efeitos contrários àqueles que intuitivamente pretendiam. Sim, porque, absorvidos pelo sistema econômico, os instrumentos jurídicos passam a interagir com outros elementos do mercado, num processo dinâmico que pode conduzir a resultados práticos diferentes dos que inicialmente se havia planejado.

Essa aproximação preliminar expõe duas perspectivas de análise da relação entre esses dois sistemas: o olhar jurídico da economia e o olhar econômico do direito. Esta última perspectiva nos leva a uma análise econômica do direito; aquela faz o oposto, revelando as formas jurídicas que estruturam o processo econômico.⁹ Este trabalho segue o primeiro caminho, preocupa-se com conceitos normativos e regimes jurídicos.

⁸ NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**, São Paulo: WMFMartins Fontes, 2007, p. 136-137.

⁹ SZTAJN, Rachel. Law and Economics, IN: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 74-83.

3. Conceitos Jurídicos e “Intervenção Econômica”

Seguindo essa linha, podemos afirmar que, do ponto de vista jurídico, a intervenção traduz-se como exercício de competência constitucional. Em rigor, o Estado não está em lugar de outrem, como sugere o sentido inicial da palavra, mas no lugar e na posição que reservou para si: o direito no fluxo do processo econômico. Nalgumas hipóteses, a posição de superioridade de quem faz as regras; noutras, a posição de submissão de quem a elas se sujeita, lado a lado com os particulares.

Mesmo no caso do artigo 173 da Constituição Federal, no qual o Estado é chamado a explorar diretamente a atividade econômica, não há senão atribuição de competência, cujo exercício está condicionado ao preenchimento das condições estabelecidas no próprio *caput* do artigo mencionado. Cuida-se de competência condicionada, como, aliás, o são, grosso modo, todas as competências. São outorga de faculdades: permissões de criar normas para o Estado e a obrigação de os cidadãos sujeitarem-se a elas. Situam-se no conseqüente de uma norma – dita “norma de estrutura”¹⁰ –, sendo, portanto, precedida de uma hipótese, que estatui as condições nas quais a norma será aplicada. Nesse sentido, toda competência é condicionada.

Sendo assim, o sentido da intervenção estatal no domínio econômico não se define pela normalidade ou excepcionalidade, mas em função do papel desempenhado pelo Estado nessa seara.¹¹ E entender essa função requer que

¹⁰ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, 10ª ed. Trad. Maria Celeste C. L. dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p.45.

¹¹ Como afirma Luís S. C. de Moncada, “A intervenção é um fenômeno historicamente permanente. Na verdade, desde sempre existiram formas de intervenção na economia por parte do estado, embora qualitativa e quantitativamente diferentes das que são características do estado social dos nossos dias.” MONCADA, Luís Cabra de. **Direito Económico**. 3ª ed. Coimbra: Coimbra editora, 2000, p. 34.

se considere uma segunda definição, esta no campo tributário – o conceito de “Estado Fiscal”. As duas noções estão justapostas como faces da mesma moeda. Implicam-se reciprocamente, na medida em que a incorporação do conceito de Estado Fiscal ao ordenamento jurídico (re)define também o significado da atuação estatal no domínio econômico.

Num Estado “Fiscal”, confere-se à tributação e, mais precisamente, aos impostos, a tarefa de financiar as atividades públicas.¹² Há uma preferência constitucional em favor do tributo como forma de financiamento público, de modo que a exploração do patrimônio público é relegada a um papel secundário na atividade financeira, no que se refere à função de gerar recursos.¹³ Separam-se Estado e sociedade (economia) com “a consequente sustentação financeira daquele através da sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do imposto”.¹⁴

Do ponto de vista dos cidadãos, a coisa proporciona o reconhecimento dos direitos econômicos, garantindo ao particular o livre exercício de atividades produtivas. A tributação funcionaria, nesse caso, como mecanismo de legitimação dos comportamentos sociais orientados à acumulação de riqueza.¹⁵ É o preço que se paga pela liberdade no Estado Fiscal.¹⁶ Do ponto de vista estatal, tem-se uma redefinição da finalidade da intervenção pública no campo

¹² NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**, Coimbra: Almedina, 2004, p.192

¹³ ESTEVAN, Juan Manuel Barquero, **La Función del Tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.32.

¹⁴ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**, Coimbra: Almedina, 2004, p. 196.

¹⁵ PALMEIRA, Marcos Rogério. **Direito Tributário versus mercado: o liberalismo na reforma do estado brasileiro nos anos 90**, Renovar: Rio de Janeiro, 2002, p. 87.

¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**, Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 138.

econômico. Afinal, se o tributo já é responsável pelo custeio do Estado, então toda interferência estatal no processo econômico apenas será justificada por finalidades diversas. Isto é, finalidades de controle e correção do mercado.

Dessa forma, quando intervém na economia, ainda que explore atividade empresarial, o sentido da atuação estatal não é promover o lucro, nem gerar recursos públicos. Na verdade, ela se volta à condução do processo econômico na direção de certos objetivos ou princípios positivados na ordem jurídica. Daí se afirmar que, em termos jurídicos, “intervenção” não significa, necessariamente, que o Estado aja em campo que pertence aos particulares, mas que, agindo na mesma seara que eles, o faz com instrumentos e objetivos diversos. Trata-se de um critério finalístico de distinção.

No texto da Constituição Federal de 1998, os princípios que orientam a ação interventiva do Estado estão arrolados principalmente nos incisos do art. 170: soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, proteção ambiental, redução das desigualdades regionais, busca do pleno emprego e favorecimento das empresas de pequeno porte. A lista não é taxativa. De certo modo, pode-se dizer que todos os valores e princípios constitucionais que se refiram à atividade da economia são diretrizes a serem seguidas pelo Estado em sua atuação diante do processo produtivo, inclusive as competências materiais de que trata o art. 23 da Constituição Federal e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3º.

As diferentes modalidades de intervenção não passariam, por conseguinte, de ferramentas ou estratégias que o Estado está autorizado a

utilizar na busca da realização desses objetivos. Cada uma delas como requisitos de utilização e potencialidades econômicas diversas, certamente.

3.1 Domínio “Econômico”

Quando o sistema jurídico se propõe a influir ou intervir na atividade econômica, no sentido que mencionamos acima, o objeto dessa intervenção, o “domínio econômico” ou a “atividade econômica”, não será senão um conceito jurídico: uma imagem que o direito projeta do que seja economia (mercado).

A função dos conceitos no direito, e entre eles o de atividade econômica, é servir de base para imputação de efeitos e para delimitação de regimes jurídicos. Conceituar é atribuir sentido e, no sistema jurídico, sentidos dos quais decorrem consequências normativas. “Finalidade dos conceitos jurídicos é a de ensejar a aplicação de normas jurídicas. Não são utilizados para definir essências, mas sim para permitir e viabilizar a aplicação de normas jurídicas”, explica Eros Roberto Grau.¹⁷

Seguindo a mesma linha, podemos afirmar que o conceito de atividade econômica serve como base para a aplicação de determinado regime jurídico. Lança-se mão dele, principalmente, para traçar dois limites: a) os contornos entre atividade econômica e prestação de serviço público e b) as restrições da atuação econômica direta por parte do Estado.

A primeira consequência é que, definindo o que é atividade econômica (ou domínio econômico), aparta-se seu exercício da prestação de serviço

¹⁷ GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1998*, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 78.

público, a fim de atribuir a este e àquela consequências jurídicas diversas.¹⁸ Nas atividades qualificadas como serviço público, o regime de direito público; nas que se enquadram no conceito de exploração de atividade econômica, o regime privado. Neste caso, trata-se do mesmo conjunto de regras a que se subordinam os particulares, ressalvadas algumas derrogações impostas pela ordem jurídica, por exemplo, a exigência de licitação pública para compra de bens e contratação de serviços (art. 37, XXI, da Constituição Federal).

A segunda consequência da subsunção de determinada atividade à definição de atividade econômica é o estabelecimento de restrição à exploração desta pelo Estado, de acordo com o art. 173 da Constituição Federal. As exceções à proibição estão previstas no próprio *caput* do dispositivo: (a) tratar-se de atuação estatal “necessária aos imperativos da segurança nacional” ou (b) estar motivada por “relevante interesse coletivo”. Dois conceitos a serem definidos em lei, observadas as balizas constitucionais. As duas condicionantes fazem menção à *exploração* de atividade por parte do Estado, deixando de lado outras formas de posicionamento do Poder Público no processo econômico, que não se compreendam nesse conceito, quais sejam, as formas de que trata o art. 174 da Constituição Federal, ao mencionar as funções de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado, “como agente normativo e regulador da atividade econômica”.

Essas outras formas de atuação do Poder Público em relação ao processo produtivo, juntamente com a atuação direta, serão o tema do tópico seguinte, que trata dos diferentes modelos de classificação das estratégias de intervenção na economia.

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 631.

4. Estratégias de Intervenção na Economia

As diferentes formas que a intervenção estatal assume podem ser entendidas como estratégias a serem empregadas pelo Poder Público para se relacionar com os agentes econômicos privados e, assim, guiar o processo produtivo na direção das metas e dos valores positivados. Há, na doutrina nacional, diferentes propostas de classificação sobre o tema.

Celso Antônio Bandeira de Mello distingue três modalidades de interferência do Estado na atividade econômica. São estas: (1) exercer poder de polícia, “mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-las”, como agente normativo e regulamentador, para desempenhar as funções de fiscalização e planejamento; (2) instituir (2) incentivos à atividade privada, especialmente “favores fiscais”, e (3) atuar empresarialmente, como protagonista de exploração econômica, por meio da criação de pessoas jurídicas para tal fim.¹⁹

Muito próxima da proposta de classificação de Bandeira de Mello, a de Luís Roberto Barroso divide as modalidades de intervenção do Poder Público também em três espécies: disciplina, fomento e atuação direta. A primeira realiza-se “mediante a edição de leis, de regulamentos e pelo exercício de poder de polícia”. Já o fomento existe quando o Estado interfere no domínio econômico, “apoando a iniciativa privada e estimulando determinados comportamentos”. Os exemplos citados pelo autor para esta modalidade interventiva seriam os incentivos fiscais e o financiamento público. A atuação

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.632.

direta, por sua vez, incluiria duas subdivisões: (a) prestação de serviços públicos e (b) exploração de atividades econômicas. Neste último caso, a atuação estatal dá-se em caráter subsidiário, em três hipóteses: (b.1) imperativo de segurança nacional (art.173, *caput*), (b.2) relevante interesse coletivo (art.173, *caput*) e (b.3) monopólio outorgado à União (art. 177).²⁰ Registre-se que, entre as espécies do gênero intervenção, Barroso inclui a prestação de serviço público, diferentemente das propostas classificatórias de Eros Roberto Grau e Bandeira de Mello.

Para Eros Grau, a atuação estatal no serviço público apenas estaria inserida no domínio econômico se essa expressão for tomada em seu sentido amplo. Nesse caso, o conceito incluiria dois grupos de atividade. Primeiro, a atuação, em sentido restrito, compreendendo a prestação de serviços públicos não privativos ou privativos, exercidos diretamente ou indiretamente, sob os regimes de concessão, permissão ou delegação. Segundo, a intervenção propriamente dita, que poderia se dar: (a) diretamente, (a.1) por participação ou (a.2) por absorção, ou (b) indiretamente, por (b.1) direção ou (b.2) indução.²¹

Às formas diretas, Eros R. Grau convencionou chamar de intervenção *no* domínio econômico, em oposição às indiretas, que denomina intervenção *sobre* o domínio econômico.

O critério de distinção estaria na posição assumida pelo Estado em relação ao mercado e aos demais agentes econômicos. Nas formas diretas,²² o

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. Modalidades de Intervenção do Estado na Ordem Econômica – Regime Jurídico da Sociedade de Economia Mista – Inocorrência de Abuso de Poder Econômico. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 94, n.343, p.293-312, jul./set, 1998.

²¹ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.133

²² No mesmo sentido, MONCADA, Luís S. Cabral de, **Direito Econômico**, 3ª ed., Coimbra: Coimbra editora, 2000, p.38.

Poder Público atua como agente no mercado. Está então no mesmo nível dos demais sujeitos, seja em regime de monopólio (intervenção “por absorção”), seja em regime de competição (intervenção “por participação”). Nas formas indiretas, o Estado permanece um nível acima dos competidores no mercado e exerce competência normativa, como normatizador da atividade econômica. Faz isso de duas formas: por direção, quando determina comportamentos compulsórios, ou por indução, “quando o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados”.²³

A separação entre as formas diretas e indiretas de intervenção econômica remete à obra de Alberto Venâncio Filho. Para este autor, haveria, basicamente, duas maneiras de visualizar a presença estatal no campo econômico. Uma possibilidade seria enxergar o “Estado como agente”, lado a lado com os demais agentes do mercado. A outra seria perceber o “Estado como norma”.²⁴

A mesma lógica é utilizada por Tácio Lacerda Gama ao se referir à *ação normativa* e à *ação participativa* como espécies de intervenção estatal. A primeira estaria dividida em (a) fiscalização e (b) fomento, subdividindo-se esta última em (b.1) planejamento e (b.2) incentivo. A segunda, por sua vez, compreenderia duas subclasses: (c) a exploração de atividade econômica e (d) a prestação de serviço público. Ao separar cada uma dessas classes, o propósito do autor não seria propriamente a delimitação de regimes jurídicos, mas a determinação do tipo de contrapartida que poderia ser exigida pelo

²³ Idem.

²⁴ VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil**, Rio de Janeiro: Renovar, 1998 (edição fac-similar 1968), p. 241.

Estado, em razão de cada uma dessas competências.²⁵ Confere-se, portanto, ênfase a esse que é um dos capítulos do regime jurídico aplicável.

Em linhas gerais, aqui estão alguns dos principais modelos classificatórios utilizados pelos juristas brasileiros. Os tópicos seguintes examinam as formas indiretas de intervenção, especialmente a técnica da indução.

4.1 Intervenções Diretas e Indiretas

Como base no que vimos no tópico anterior, já seria possível dividir as modalidades de estratégia interventiva do Estado em dois grandes grupos: as que configuram exploração de atividade econômica (art.173) e as que não a configuram (art. 174). Em grande medida, essa repartição em dois grandes blocos está na base da maior parte das classificações que se referem às modalidades de intervenção no domínio econômico. As principais diferenças são a inclusão ou não do conceito de serviço público no gênero das atividades econômicas e a forma de subdividir as modalidades não empresariais de atuação estatal.

Em todas as classificações analisadas, as estratégias não empresariais de intervenção no domínio econômico, de acordo com os seguintes autores, aparecem subdivididas em dois grupos: para Bandeira de Mello, seriam *poder de polícia* e *incentivo*; para Luís Roberto Barroso, *disciplina* e *fomento*, e para Eros Grau, *direção* e *indução*.

²⁵ GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico**, São Paulo: Quartier Latin, 2003, p. 238-262.

O critério distintivo dessas modalidades de atuação indireta em relação às formas diretas estaria na posição assumida pelo Estado em relação aos demais agentes. Na atuação direta, o Poder Público, como empresário, insere-se no mercado e figura no mesmo nível que os demais agentes. No plano normativo, significa dizer que o ente estatal estará em condição semelhante a dos demais agentes ante as normas que regulamentam a atividade econômica desempenhada, ou seja, na posição de sujeito passivo, subordinado, tanto quanto os demais. A empresa estatal atuaria *entre* os agentes privados, numa situação de paridade. Na atuação indireta, o relacionamento entre Estado e particulares é concebido de modo diverso. Há uma relação de soberania-sujeição e o Poder Público situa-se num plano acima daquele em que se encontram os agentes privados. O Estado não estaria entre os agentes econômicos, mas acima deles, em posição de dominação. Rigorosamente, não haveria sequer intervenção, palavra cujo sentido como explica Bezerra Falcão, sugere a ideia de “vir entre”, de “estar entre” dois polos ou dois sujeitos.²⁶

Com isso, todavia, não se pretende afirmar que a intervenção estatal indireta efetiva-se por meio de normas e a direta, sem elas. Também no caso do art. 173 a intervenção do Estado é normativa, na medida em que será necessário autorizar, por lei específica, a criação de pessoa jurídica para a exploração de atividade econômica (art. 37, XIX, da Constituição). Decerto que na simples edição da lei não se realiza a atividade interventiva, não é isso que estamos a afirmar. É necessário que a entidade criada constitua-se, efetivamente, e realize as atividades para as quais foi criada. Raciocínio igualmente aplicável às hipóteses de intervenção indireta. Nelas, a atuação

²⁶ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Tributação e Mudança Social**, Rio de Janeiro: Forense, 1981, p.179.

estatal também não se esgota no nível normativo. É preciso que essas normas sejam aplicadas, espontânea ou coercitivamente.

Toda intervenção é, num primeiro momento, legal (normativa), visto que calcada na lei (norma jurídica), mas nenhuma se esgota nesse plano apenas. Parece-nos, aliás, residir nesse ponto a distinção entre regulação ou direção, no plano legislativo, e fiscalização, no plano infralegal ou administrativo. Ambos estariam compreendidas, a nosso ver, numa mesma modalidade de estratégia interventiva, só que em planos ou momentos diversos. A fiscalização efetiva (aplica) as normas regulatórias positivadas. Vale dizer, a regulação é anterior e estabelece os parâmetros a serem verificados na atividade fiscalizatória.

Dito isso, deixemos de lado a intervenção direta ou participativa e concentremos nossa atenção nas estratégias de interferência indireta.

5. As normas e o Mercado

Para o direito, o mercado é uma instituição jurídica: “unidade jurídica formada pelas relações de troca, no tocante a um determinando bem ou a uma determinada categoria de bens”.²⁷ Por um lado, isso significa dizer que sem regras, sem direito ou sem Estado, não existe mercado.²⁸ Por outro, que

²⁷ IRTI, Natalino. *L'Ordine Giuridico del Mercato*, 3ª ed. Bari: Guis. Laterza & Filgi Spa, 1998, p.81.

²⁸ MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade privada: os impostos e a justiça*. Trad. Marcelo Brandão Cipolla, São Paulo, Martins Fontes, 2005, p.46.

haverá tantos modelos ou tipos de mercado quantos forem os modelos legais que os regulam.²⁹

Entretanto, nem todos os parâmetros jurídicos são estruturantes da ordem econômica. Há normas que são essenciais ao modelo de economia adotado e outras acidentais, que servem apenas para conferir certo direcionamento à atividade econômica.

O termo “ordem econômica” é utilizado para destacar, na ordem jurídica total, as regras e os princípios que regem o processo produtivo. Eros Grau oferece-nos a seguinte definição: “conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica”.³⁰ Esse recorte na ordem jurídica geral delimita as normas que dizem respeito ao processo econômico, compreendendo espécies normativas com diferentes papéis. Primeiramente, as regras e princípios que constituem o próprio regime (geral) da economia de mercado, isto é, criam ou delimitam suas instituições básicas, como o reconhecimento da propriedade privada e da livre iniciativa. Em segundo lugar, as normas que atuam numa etapa seguinte e conduzem um processo econômico previamente estruturado. Poderíamos chamar aquelas de normas econômicas gerais e estas de normas de intervenção, uma vez que sua utilização só encontra sentido ante a existência prévia de princípios gerais que estabeleçam as estruturas básicas do mercado. É nesta última classe que inserimos as formas de intervenção indireta ou normativa, que, logicamente, pressupõem a existência de disposições anteriores, as quais estabelecem os alicerces básicos da estrutura econômica.

²⁹ IRTI, Natalino. **L’Ordine Giuridico del Mercato**, 3ª ed. Bari: Guis. Laterza & Filgi Spa, 1998, p.84.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.63.

Tal duplicidade normativa é apontada por Eros Roberto Grau, ao explicar os traços distintivos da Constituição Dirigente, comparando-a com os modelos jurídicos precedentes. Explica o autor que:

*a nova ordem econômica (mundo do dever ser), além de não se exaurir no nível constitucional – deixe-se isso bem vincado –, da antiga se distingue na medida em que, ao contrário do que ocorre em relação a esta, compreende não apenas, fundamentalmente, normas de ordem pública, mas também, e em profusão enorme, normas que instrumentam a intervenção do Estado na economia – normas de intervenção.*³¹

Note-se, por exemplo, que não haveria sentido na previsão excepcional de exploração de atividade econômica por parte do Estado, no art. 173, se a existência de uma economia de mercado não fosse ao menos pressuposta. Daí afirmarmos que as normas de intervenção apresentam-se sempre num segundo nível. Aplicam-se sobre situações, em certa medida, já *juridicizadas* por normas anteriores. Pressupõem, destarte, a existência do mercado como instituição jurídica.

A propósito, vale citar a distinção enunciada por António L. de Souza Franco, ao pensar as formas de relacionamento entre poder político e atividade econômica. O autor divide-as em três: ordenação, intervenção e atuação.³² A segunda e a terceira classes estariam abarcadas, de acordo com a classificação proposta por Eros Grau, pelos conceitos de intervenção econômica indireta, na forma de indução, e intervenção direta, respectivamente. Na primeira classe, estariam compreendidas duas formas de atuação normativa. Em primeiro lugar, normas jurídicas voltadas a “estabelecer

³¹ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.66.

³² FRANCO, António L. de Souza, **Finanças Públicas e Direito Financeiro**, vol. I, 4ª ed., Coimbra: Almedina, 2007, p.7.

os quadros gerais em que toda a actividade económica tem de desenvolver-se”. Em segundo lugar, a definição de normas “que não demarcam já os quadros fundamentais de toda a atividade económica, mas a eles se subordinam”, situando-se em um nível abaixo na hierarquia normativa para regular setores ou atividades da economia.³³

A classificação, percebe-se, não é a mesma a que referimos aqui. Contudo, parece-nos ilustrativa, na medida em que destaca a separação entre os dois níveis normativos acima mencionados, o das normas gerais econômicas ou de ordem pública e o das normas de intervenção. Entre estas se encontram as regras que cuidam de direção e de estímulo, temas do próximo item deste estudo.

5.1 Regulação e Estímulo

Como vimos, as duas estratégias indiretas de intervenção recebem o nome de “direção” e “indução”, na classificação de Eros Grau. Para esse autor, a direção se caracterizaria por dispositivos imperativos, cogentes, que fixam comportamentos a serem cumpridos pelos agentes econômicos.³⁴ Na indução, diferentemente, de acordo com o autor, “defrontamo-nos com preceitos que, embora prescritivos (deônticos), não são dotados da mesma carga de cogência que afeta as normas de intervenção por direção”.³⁵ O critério distintivo estaria

³³ Ibidem, p.8.

³⁴ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.134.

³⁵ Idem.

na existência de sanção, ausente nas hipóteses de indução, visto que o *comando* seria substituído pelo *convite*.

Na mesma linha, Luís Eduardo Schoueri acrescenta que, na norma de indução, “O agente econômico não se vê sem alternativas; ao contrário, recebe ele estímulos e desestímulos que, atuando no campo de formação de sua vontade, levam-no a se decidir pelo caminho proposto pelo legislador.”³⁶ O grau de liberdade seria maior, uma vez que permanece a possibilidade de escolha entre praticar ou não a conduta valorada pelo legislador, sem que haja a ameaça da sanção. A regulação, de outro modo, apresenta-se como forma de restrição do campo de atividades de um sujeito, um limite proveniente de entidade que não seja parte direta, nem esteja integrada na atividade produtiva.³⁷ O Poder Público edita normas para tolher a liberdade dos agentes do mercado e inclusive a sua própria, quando no exercício de atividade econômica.

O grau de liberdade dos agentes estaria representado pela ausência de coação nas normas de intervenção por indução. André Elali afirma-o, claramente, quando explica que “Havendo desrespeito à norma diretiva, deve haver aplicação de sanções. O agente, portanto, fica obrigado ao comportamento previsto na norma. Já a norma indutora é diversa, [...] pois o agente não se vê sem alternativas.”³⁸ Nesse trecho, a coação é apresentada como elemento exclusivo das *normas de intervenção por direção*, que sempre

³⁶ SCHOUERI, Luís Eduardo, **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**, Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 43- 44.

³⁷ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**, 4ª ed. São Paulo: LTr, 1999, p. 342.

³⁸ ELALI, André, **Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**, São Paulo: MP, 2007, p. 105.

imporiam um comportamento único, sem margem de decisão para o agente privado, exclusividade que não existe nas *normas de intervenção por indução*. Nestas, haveria a possibilidade de o agente “não aderir ao comportamento nelas previsto, fazendo um exame dos seus efeitos”,³⁹ sem incorrer na prática de ato ilícito, nem sofrer o risco de ser punido.

Outra característica, ordinariamente, apontada para distinguir indução e direção seria o fato de que, na primeira, o conceito de mercado é pressuposto. Quando pratica intervenção por indução, “o Estado manipula instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento do mercado.”⁴⁰ Na regulação ou direção, por outro lado, a conduta valorada negativamente é retirada do campo da autonomia privada, por contrariar a ordem pública ou os interesses sociais.⁴¹

Na regulação ou direção, tal como percebida pelo direito, haveria redução de margem de autonomia deixada aos sujeitos, excluindo-se certas condutas do campo do permitido. Ao contrário do que ocorre nos casos de indução, nos quais o legislador opera estimulando ou desestimulando uma conduta que, na verdade, é facultativa. De modo geral, esses e os demais elementos apontados para distinguir as normas de intervenção por direção das normas de intervenção por indução se reportam ao grau de vinculação do agente econômico, representado, no plano da estrutura, pelo estabelecimento de dever e sanção, nos casos de intervenções por direção. Em última análise,

³⁹ Idem.

⁴⁰ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**, 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 133.

⁴¹ O mecanismo é explicado pelo economista Ha-Joon Chang, nos seguintes termos: “Regulação é usualmente definida como o Governo (ou o Estado) prescrevendo diretamente ou proscrevendo o que agentes do setor privado podem e o que não podem fazer, da tal modo que suas ações não contrariem o ‘interesse público’.” CHANG, Ha-Joon, **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**, London: Zed Books, 2003, p.157

a inexistência de sanção seria a marca distintiva dos casos de indução, de acordo com a classificação proposta pelos autores citados.

5.2 Conceito Jurídico de Indução: normas sem sanção?

Indução e direção configuram duas técnicas de motivação de comportamento. Usamos aqui o termo “motivação” não por acaso. Em termos concretos, o direito nunca *obriga* conduta alguma, apenas influencia, motiva, *induz*. Direito é linguagem: não prende, nem solta pessoas; não cobra, nem recolhe tributos. Todos esses fatos são praticados por pessoas. A ordem jurídica determina apenas o sentido de como serão tomados. E o principal meio de que se utiliza para dar sentido aos fatos e influenciar comportamentos é a instituição de sanções. Por intermédio delas é que se qualificam os comportamentos humanos como lícitos ou ilícitos: lícitos, os que não condicionam a aplicação de uma sanção, e ilícitos, os que a determinam, seja ela uma sanção do tipo pena, seja do tipo execução.⁴² Toda conduta humana receberá uma dessas duas qualificações, não há terceira possibilidade.

Diante dessa premissa, como entender a separação entre as técnicas de indução e direção? Certamente, as estratégias indutivas não dispensariam o emprego de sanções, tanto quanto as demais normas. Então, como estruturá-las? Haveria, de fato, normas que obrigam e normas que apenas estimulam?

Para compreender as noções de direção e indução é preciso atentar para o fato de que o critério que as diferencia, na verdade, não se baseia num elemento estrutural, mas funcional. Do ponto de vista estrutural, normas

⁴² KELSEN, Hans, **Teoria da Pura do Direito**, São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 125.

diretivas e normas indutoras têm a mesma formulação lógico-sintática. O elemento de coação faz-se presente em ambas, ainda que seu emprego se dê de forma diversa.

Ao se qualificar uma norma como “indutora” ou como “diretiva”, está-se destacando um aspecto específico de sua eficácia em relação aos agentes econômicos.⁴³ Ou, simplesmente, uma finalidade. Rigorosamente, não há “normas indutoras”, mas finalidade ou eficácia indutora. Todas as normas são diretivas, todas elas prescrevem condutas, ou não seriam normas. No tocante à indução por meio do sistema tributário, esse fato é percebido por Luís Eduardo Schoueri, que anota a importância de se partir da finalidade para se diferenciar as normas arrecadatórias das normas tributárias indutoras.⁴⁴ Segundo o autor, as normas de tributação sempre apresentam uma eficácia indutora lado a lado com sua eficácia arrecadatória, de sorte que a distinção entre uma e outra passaria necessariamente por um critério pragmático.⁴⁵ Haveria, desse modo, funções diretivas e indutoras, não propriamente normas diretivas ou indutoras.

Por outro lado, ao que nos parece, atribuir à inexistência de sanção a qualidade de marca distintiva entre a intervenção por indução e a intervenção por direção não é de todo preciso. Em primeiro lugar, porque as técnicas legislativas que se compreendem entre as formas de indução são variadas e não dispensam a previsão de sanção jurídica.

A diferença é que o elemento motivador, nesses casos, é a instituição do próprio dever, não a existência de sanção. Cite-se, como exemplo, a

⁴³ Sobre a abordagem funcional dos tributos, Cf. FERRAZ Jr., Tércio Sampaio, *Estrutura e função: breve estudo sobre a finalidade constitucional dos impostos*, IN:_____. **Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas**, Barueri:Manoel, 2007.

⁴⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo, **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**, Rio de Janeiro: Forense, 2004, p.24.

⁴⁵ Idem.

utilização de agravamentos tributários por meio de elevação de alíquota para atividades que impliquem emissão de poluentes, por exemplo. Não há dúvidas que haja coação prevista para os casos de descumprimento da regra, isto é, de não pagamento. Entretanto, ainda que multa e execução sejam sanções aplicáveis, esta não deixaria de ser uma hipótese clara de norma indutora. Por quê? Certamente, porque a conduta que se deseja provocar não é aquela cujo pagamento é sancionado, ou seja, não é o pagamento do tributo. A finalidade é a não realização da conduta tipificada como fato gerador. Em outras palavras, desestimula-se o comportamento indesejado com a criação ou o agravamento de um dever,⁴⁶ e o descumprimento deste dever por meio de uma sanção. Por isso, ainda que de forma indireta, não há como negar que a sanção desempenhe um papel fundamental nesse esquema. Caso seja eliminada, retirando-se a multa tributária e a possibilidade de execução forçada, toda a estrutura perderia o sentido. E, por consequência, não haveria o efeito indutor.

Se, em vez de uma forma de agravamento, tomarmos como exemplo os incentivos fiscais ou qualquer outra ferramenta de “direito premial”, a conclusão não será diferente. Nesse caso, em lugar de ameaçar com uma sanção para que não se pratique o comportamento indesejado, o Estado oferece uma recompensa para a realização da conduta desejada. O prêmio pode vir na forma de concessão de uma vantagem ou na remoção de uma desvantagem, como se dá na hipótese de utilização de incentivos fiscais.⁴⁷

Em nenhum dos casos, elimina-se a existência de sanção, em sentido negativo. O que acontece é simplesmente a inversão de posições na relação

⁴⁶ BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: novos estudos de teoria do direito, trad. Daniela B. Versiani, Barueir: Manole, 2007, p. 30.

⁴⁷ BENEVIDES FILHO, Maurício, **A Sanção Premial no Direito**, Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 89 e ss.

jurídica. Ao invés de o ente estatal posicionar-se como sujeito ativo, titular de um direito, e o cidadão encontrar-se na posição de sujeito passivo (contribuinte, por exemplo), como acontece nas regras que criam obrigações para os agentes privados, tem-se o contrário. A regra de estímulo coloca o particular na condição de titular de um direito em face do Estado, o direito à recompensa. Descumprido o dever estatal de recompensar, o Poder Público ficaria sujeito à sanção, que, normalmente, vem em forma de execução forçada. A propósito, afirma Bobbio:

Sanção negativa e positiva dão origem a duas relações distintas, nas quais as figuras do sujeito ativo (o titular do direito) e do sujeito passivo (o titular da obrigação) estão invertidas: no primeiro caso, a relação direito-obrigação para aquele que sanciona em direção àquele que é sancionado; no segundo caso, a mesma relação desloca-se daquele que é sancionado para aquele que sanciona. Desejando expressar a situação do destinatário em ambos os casos, mediante fórmula da norma condicionada [...], no primeiro caso, a fórmula é: “Se fazes A, deves B”, ou seja, tens a obrigação de submeter-se ao mal da pena; no segundo, é: “Se fazes A, podes B, isto é, tens o direito de obter o bem do prêmio.”⁴⁸

Finalmente, vale ressaltar que o que aqui se afirmou não representa uma crítica à separação entre as técnicas de indução e direção. É, antes, uma confirmação da necessidade de se perceber a rede de complexidades que se estabelece na análise das normas de intervenção, levando-se em conta também sua dimensão pragmática.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. A Função Promocional do Direito. In: **Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito**. Trad. Daniela B. Versiani, Barueri: Manole, 2007, p. 19.

5.3 Separações Imprecisas

Ainda tomando como base os conceitos de indução e direção, há mais um ponto que pretendemos reforçar. Trata-se dos limites imprecisos que essas normas ou funções de eficácia podem ostentar no caso concreto.

A questão surge quando se observa que indução e direção não são normas, mas funções ou formas de eficácia. Não há norma que só induza, sem dirigir (impor). Numa única norma jurídica, há vários níveis ou formas de eficácia possíveis. Quando mencionamos “normas indutoras”, o que se tem em mente é uma dimensão de eficácia de certa norma jurídica,. A ideia é a mesma que determina as três “funções eficaciais” apontadas por Tércio S. Ferraz Jr. – bloqueio, programa e resguardo –⁴⁹, bem como justifica o conceito de normas tributárias indutoras empregado por Luís Eduardo Schoueri. Esse autor identifica quatro funções de eficácia ou finalidades nas regras que compõem o sistema tributário: 1) arrecadar, 2) distribuir cargas tributárias, 3) induzir comportamentos e 4) simplificar o sistema tributário. No ato de tributar, ao mesmo tempo em que a norma determina o recolhimento de uma quantia em dinheiro aos cofres públicos, ela realiza uma forma de repartição de encargos fiscais, estimula ou desestimula comportamentos nos contribuintes e simplifica ou agrega complexidade no sistema fiscal. Toda norma tributária apresentaria, em intensidades variáveis, as quatro funções.⁵⁰

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao caso das normas de intervenção econômica. O “efeito indutor” gerado é sempre produto de uma

⁴⁹ FERRAZ JR., Tércio Sampaio, **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**, 3ª Ed, São Paulo: Atlas, 2001, p. 197.

⁵⁰ SCHOUERI, Luís Eduardo, **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**, Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 27.

norma garantida por uma sanção, de tal sorte que, ao lado de um comportamento induzido, haverá sempre um comportamento dirigido, uma norma de direção. Nos casos de indução negativa, induz-se a omissão da conduta que gera o dever. Nos de indução positiva, induz-se a conduta pela criação de um dever para um sujeito diverso daquele cujo comportamento é estimulado. Com frequência, nesses casos, o sujeito a quem se atribui o dever é o Estado, mas há também hipóteses em que outros agentes são colocados nessa posição. A título de exemplo, podemos citar o caso da meia-entrada para estudantes em cinemas, museus e teatros.⁵¹ Essa forma de intervenção no domínio econômico, a título de favorecer o acesso à cultura para estudantes, impõe uma obrigação para os empresários do ramo de entretenimento. Então, se, do ângulo do estudante, a intervenção em questão é meramente uma forma de estímulo, para o empresário ela veicula uma obrigação, uma forma de direção de seu comportamento.

Há sempre esse aspecto dúplice na intervenção por indução. Além da conduta induzida, há também o dever e, em caso de descumprimento, a sanção. Quando mencionamos a função indutora, focamos a atenção apenas numa das facetas desse fenômeno.

6. Conclusão

O presente estudo procurou destacar alguns aspectos da relação entre direito e economia, em especial, os mecanismos que o sistema jurídico disponibiliza para influenciar e conduzir o processo econômico. Esses

⁵¹ Sobre o tema, vale conferir a ADIn n.º1950, que trata lei paulista que concedeu direito ao pagamento de meia-entrada a estudantes, e a ADIn n.º 3512, interposta contra lei capixaba que concedia o mesmo direito a doadores de sangue. Em ambos os casos, o STF julgou improcedente a ação.

mecanismos estão aglutinados em torno do conceito de intervenção no domínio econômico, não como intrusão, não como excepcionalidade; mas, em termos jurídicos, como exercício de competência constitucional para atuar modelando e conduzindo o processo econômico.

Em alguma medida, a análise leva-nos a olhar o direito de dentro para fora, raciocinando em termos de instrumentos e finalidades. Ganha destaque a dimensão pragmática da norma jurídica de intervenção: seus objetivos e efeitos. Mas pensar em finalidades não significa esquecer a forma. As ferramentas normativas que o sistema jurídico oferece estruturam-se sempre de acordo com as formas e procedimentos regulados pelo próprio direito. Compreendê-los é parte da tarefa do jurista, na medida em que tanto estrutura quanto função são determinantes para o conhecimento do regime jurídico aplicável.

Pelo critério da finalidade é que se compreende a distinção entre as técnicas de direção e indução. Sua caracterização não se faz simplesmente com base na existência ou inexistência do elemento de coação. Do ponto de vista estrutural, uma e outra técnica não a dispensam, embora se utilizem dela de maneira diversa. Além do elemento teleológico que caracteriza cada uma das duas técnicas, há sempre uma estrutura formal que lhe dá suporte.

7. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Intervenção do Domínio Econômico. **Boletim de Direito Administrativo**. v.12, n.4, São Paulo, abr., 1996. p.183-93.

_____. Modalidades de Intervenção do Estado na Ordem Econômica – Regime Jurídico das Sociedade de Economia Mista – Inocorrência de Abuso de Poder Econômico. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 94, n.343, p.293-312, jul./set, 1998.

BENEVIDES FILHO, Maurício. **A Sanção Premial no Direito**, Brasília: Brasília Jurídica, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento. **Revista de Academia de Direito Constitucional**. Curitiba, vol. 5, p. 203-219, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Trad. Maria Celeste C. L. dos Santos. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

_____. **Da Estrutura à Função**: novos estudos de teoria do direito, trad. Daniela B. Versiani, Barueri: Manole.

CARVALHO, Cristiano. **Teoria do Sistema Jurídico – direito, economia e tributação**, São Paulo: Quartier Latin, 2005.

CHANG, Ha-Joon. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**, London: Zed Books, 2003.

ELALI, André. **Tributação e Regulação Econômica: um exame da tributação como instrumento de regulação econômica na busca da redução das desigualdades regionais**, São Paulo: MP, 2007.

ESTEVAN, Juan Manuel Barquero. **La Función del Tributo en el Estado Social y Democrático de Derecho**, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**, 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Estrutura e função: breve estudo sobre a finalidade constitucional dos impostos. IN:_____. **Direito Constitucional: liberdade de fumar, privacidade, estado, direitos humanos e outros temas**, Barueri:Manoel, 2007

FRANCO, António L. de Souza. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. vol. I, 4ª ed., Coimbra: Almedina, 2007.

GAMA, Tácio Lacerda. **Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico**, São Paulo: Quartier Latin, 2003.

GRAU, Eros Roberto, **A Ordem Econômica na Constituição de 1998**, 9ª ed, São Paulo: Malheiros, 2004.

IRTI, Natalino. **L'Ordine Giuridico del Mercato**, 3ª ed. Bari: Guis. Laterza & Filgi SPA.

KELSEN, Hans. **Teoria da Pura do Direito**, São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MONCADA, Luís Cabra de. **Direito Econômico**, 3ª ed. Coimbra: Coimbra editora, 2000.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **O mito da propriedade privada: os impostos e a justiça**. Trad. Marcelo Brandão Cipolla, São Paulo, Martins Fontes, 2005.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**, Coimbra: Almedina, 2004.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**, São Paulo: WMFMartins Fontes, 2007.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**, 4ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PALMEIRA, Marcos Rogério. **Direito Tributário versus mercado: o liberalismo na reforma do estado brasileiro nos anos 90**, Renovar: Rio de Janeiro, 2002,

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**, Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SZTAJN, Rachel, Law and Economics. IN: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005

TORRES, Ricardo Lobo. **A idéia de Liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**, Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: o Direito Público Econômico no Brasil**, Rio de Janeiro: Renovar, 1998 (edição fac-similar 1968).