Meios de Atuação do Estado

O Estado pode atuar na ordem econômica de forma direta (estado empresário ou agente econômico) ou de forma indireta (Estado executor ou agente regulador).

Na atuação direta, o próprio Estado atua na produção de bens ou na prestação de serviços por intermédio de pessoas jurídicas de direito privado que fazem parte da Administração Pública, sendo constituídas especificamente para essa finalidade, especialmente as empresas públicas e sociedades de economia mista. Note-se que essa atuação direta do Estado pode ocorrer em regime de monopólio ou no regime de concorrência com outras empresas do setor privado. Para particulares, reforça-se, o monopólio é vedado.

Atuação Direta do Estado

Como mencionado, a exploração direta vai ocorrer por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, que fazem parte da administração indireta.

Relembrando conceitos antigos: a administração direta é composta pelo ente político e seus órgãos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal; enquanto a administração indireta surge da criação, por esses entes políticos, de novas personalidades jurídicas: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

As empresas públicas e sociedades de economia mista podem ser prestadores de serviço público ou exploradoras de atividades econômicas, sendo estas últimas o objeto de interesse de nosso estudo, porque é por meio delas que o Estado atua diretamente na ordem econômica, juntamente a outras sociedades do setor privado. Vejamos:

> **Art. 173, CF.** Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.
> §1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
> I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
> II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
> III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
> IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
> V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Note que a criação dessas pessoas jurídicas se sujeita a alguns requisitos, sendo necessária a presença dos chamados imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo. Além disso, sujeita-se ao princípio da subsidiariedade, sendo pertinente sua criação somente quando o setor privado for insuficiente.

Nos termos do §1º, o estatuto dessas entidades e de suas subsidiárias deve ser definido em lei, dispondo, necessariamente, sobre todos essas questões dispostas nos incisos I ao V. Veja que as empresas públicas e sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos ao setor privado, o que constituiria demasiada vantagem e evidente desrespeito à livre concorrência.

Atuação Indireta do Estado

A atuação indireta do Estado o coloca como agente normativo e regulador da atividade econômica por meio das funções de fiscalização, incentivo e planejamento no setor econômico. Vejamos o art. 174, CF/88:

> **Art. 174.** Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.
> §1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.
> §2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.
> §3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.
> §4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

> Atenção ao caput do art. 174. As provas de concursos costumam trocar as disposições para “o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este indicativo para o setor público e determinante para o setor privado”, o que torna a alternativa errada. O planejamento é, afinal, obrigatório para o setor público e um guia ao setor privado.

A fiscalização é exercida no âmbito do poder de polícia, impedindo atividades privadas que acarretem prejuízos à economia, podendo dar-se em matéria ambiental, sanitária, de mercado de capitais, etc.

O incentivo, também chamado de fomento, é exercido pelo Estado por meio de benefícios fiscais, subvenções e subsídios, visando a orientar o setor privado e determinadas áreas estratégicas para a economia por meio do auxílio aos que mais precisam, ou aqueles de quem o mercado ou a sociedade mais precisam.

Por fim, a última forma de intervenção indireta no domínio econômico é o planejamento, que é exercido por meio da elaboração de planos econômicos, sendo estes determinantes (obrigatórios) para o setor público e indicativos (facultativos) para o setor privado. Esses planos econômicos têm o fim de apresentar áreas estratégicas para o desenvolvimento da economia das empresas, como o PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), a LOA (Lei Orçamentária Anual), etc.