

MANESCO - ADVOCACIA
TOMBO: 451
CDU:
PRA:
EX: 2

RD  
PI

# *Revista de Direito Público*

ISSN 0034-8015

Repositório de Jurisprudência autorizado  
pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, sob n. 005/85 e pelo  
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, sob n. 14 (Portaria n. 8/90).

Nº 95

JULHO-SETEMBRO DE 1990

ANO 23

**Fundador:** Ataliba Nogueira

**Diretores:** Geraldo Ataliba e Celso Antônio Bandeira de Mello

**Antigos Conselheiros:** Ataliba Nogueira, Cândido Motta Filho, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, Pontes de Miranda, Rubens Gomes de Sousa, Ruy Cirne Lima, Victor Nunes Leal.

**Conselho de Orientação:** Almiro do Couto e Silva, Caio Tácito, Carlos Mário da Silva Velloso, Dalmo Dallari, Hely Lopes Meirelles, Joaquim Canuto Mendes de Almeida, Josaphat Marinho, José Francisco Rezek, Lauro Malleiros, Lourival Villanova, M. Seabra Fagundes, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, Michel Temer, Miguel Reale, Paulo Neves de Carvalho, Raul Machado Horta, Sérgio Ferraz, Vicente Marotta Rangel.

**Comissão Editorial:** Adílson Dallari, Antônio Carlos Cintra do Amaral, Carlos Ayres Britto, Carlos Roberto Martins Rodrigues, Carlos Roberto Pellegrino, Celso Seixas Ribeiro Bastos, Eduardo Domingos Botallo, Elizabeth Nazar, Fernando Antônio Albino de Oliveira, Francisco Octávio de Almeida Prado, Homar Cais, José Afonso da Silva, José Manoel de Arruda Alvim Netto, Lúcia Valle Figueiredo, Luiz Carlos Bettiol, Maria Helena Diniz, Paulo de Barros Carvalho, Pedro Luciano Marrey Júnior, Pérsio Oliveira Lima, Régis Fernandes de Oliveira, Roberto Rosas, Sérgio Andréa Ferreira, Sérgio Lazzarini, Sônia Corrêa da Silva, Torquato Lorena Jardim, Valmir Pontes Filho.

**Diretor Responsável:** Álvaro Malheiros

**Redação e administração:** Rua Conde do Pinhal, 78 — Tel. (011) 37-2433 — Fax (011) 37-5802 — 01501 — São Paulo, SP

Tiragem: 5.000 exs. — Área abrangida: todo o território nacional.

OS ACÓRDÃOS PUBLICADOS EM TEXTO COMPLETO CORRESPONDEM, NA ÍNTEGRA; ÀS CÓPIAS RECEBIDAS DAS SECRETARIAS DOS RESPECTIVOS TRIBUNAIS.

---

Os colaboradores da RDP gozam de inteira liberdade de opinião, respondendo pelos conceitos emitidos em trabalhos assinados.

---

*Uma edição da*

# DOCTRINA

---

## PLANEJAMENTO COMO CONTROLE DO PODER \*

JOSAPHAT MARINHO

*Poder e liberdade — Controles do poder — Liberdade, igualdade e planos — Dos planos como controle do poder — Do regime de planos no Brasil — Texto e prática da Constituição.*

### Poder e liberdade

No Direito Constitucional hodierno, há constantes superiores à força de ideologias ou de convicções pessoais. São tendências indicativas das transformações por que passam a sociedade e o pensamento jurídico e político. Entre tais relevos, nota-se que ao crescente fortalecimento das funções do Estado corresponde a criação de instrumentos de contenção do Poder e de seus agentes. Na evolução do Estado Legislativo para o Estado Administrativo ou de serviço, o aumento das atribuições do governo é seguido da formação gradual de barreiras ao exercício da autoridade. Operando-se o desdobramento paralelo de tais mecanismos, uns de impulsão, outros de contenção, tende-se ao equilíbrio entre mando e liberdade, entre a ação estatal e a dos indivíduos e de suas organizações.

A manutenção desse equilíbrio é de rigor natural, por ser pressuposto do Estado de Direito que não há poder absoluto nem liberdade ilimitada. O interesse coletivo de ordem e desenvolvimento exige freios recíprocos, que reprimem os excessos de um e de outro lado, das instituições políticas e administrativas como dos indivíduos em geral e das sociedades por eles criadas.

A idéia de relatividade de poder é abrangente dos dois segmentos: o público e o privado. Se o Estado tem privilégios, por ser a entidade representativa do todo social, o indivíduo é portador de direitos oponíveis à autoridade. Ambos, porém, hão de conter-se nos limites da legalidade, para que suas ações sejam legítimas, porque acima dos dois se situa a coletividade total, em que se concentram prerrogativas e interesses intransponíveis. O poder político e o indivíduo, enfim, estão sujeitos a controles e sanções.

### Controles do poder

No domínio do Estado, onde o comando é do poder político, caracterizam-se e se desdobram vários tipos ou formas de controle. **Loewenstein** distingue os controles horizontais e os verticais. Os primeiros “operam dentro de um mesmo

\* Exposição feita no Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, promovido pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, em 20.9.89, na cidade de São Paulo.

detentor do poder (controles intra-órgãos), ou ainda entre diversos detentores do poder (controles interórgãos)". Os outros, os controles verticais, "funcionam numa linha ascendente e descendente dentro a totalidade dos detentores do poder e a comunidade como tal ou alguns de seus componentes. Inclui nos controles horizontais — sejam intra-órgãos ou interórgãos — todos os mecanismos ou instrumentos que delimitam a ação de poderes iguais ou equivalentes — como o veto presidencial a projeto de lei, a dissolução da Câmara no regime parlamentar, a divisão do trabalho legislativo no sistema bicameral, a declaração judicial de inconstitucionalidade de lei. No conjunto dos controles verticais, realça ele o federalismo, os direitos individuais e suas garantias fundamentais e o pluralismo político".<sup>1</sup>

Em verdade, à medida que se aperfeiçoa o regime constitucional democrático multiplicam-se as formas de controle, como a participação do povo em deliberações políticas de interesse geral, inclusive mediante referendo (Const. de Portugal, arts. 48, 77 e 268, n. 4; Const. espanhola, arts. 27, n. 7, e 92; Const. do Brasil, arts. 61, § 4.º, 74, § 2.º e 187).

### **Liberdade, igualdade e planos**

Singularmente, o arguto publicista citado, numa obra cuja edição inicial data de 1957, não arrola os planos de governo entre os instrumentos de controle do poder. Talvez haja concorrido para a exclusão a prática de regulação excessiva em certos planos, como na União Soviética, gerando a idéia de alargamento demasiado da competência política e administrativa, e, por isso, de incompatibilidade deles com o modelo democrático de governo. Mas, se ocorreu e ainda sucede abuso dessa natureza em diferentes países, contudo, a tendência à planificação, além de aumentar mesmo nos sistemas capitalistas, vem conduzindo, igualmente, ao procedimento de ajustá-la ao princípio de liberdade e de prudente dimensão. É a planificação sem ortodoxia autoritária, antes com espírito democrático, desde muito defendida e justificada.

Já em seu livro **Liberdade e Planificação Social**, publicado em 1935, Mannheim observou que a liberdade absoluta "parece escravização maior que aceitar as exigências da planificação", estabelecida em forma "razoável e democrática". Como ele acrescentou e esclareceu, o problema estava em encontrar-se "maneira de trasladar o controle democrático e parlamentar para uma sociedade planificada", ou seja, "um controle público, incluindo salvaguardas da nova liberdade".<sup>2</sup> A questão, pois, não reside no ato de planificação e sim, porém, no modo de fazê-la e na definição de sua finalidade. A ampliação do sistema de planos e o apoio de doutrinadores idôneos mostram que se trata de processo correspondente a necessidades e aspirações de nosso tempo. Ainda não terminada a segunda grande guerra, aliás, Laski previu que, cessado o conflito, ingressaríamos na "era da sociedade planificada", sendo "incerto o fim" para o qual se planejaría. Opinou, porém, que a "futura sociedade" deveria buscar "a liberdade sobre a base da igualdade", cabendo lançar, para tanto, "os fundamentos de uma democracia planificada". Como as "prioridades", que todo plano pressupõe, devem gerar obrigatoriedade, e para que esta não seja decorrente de simples imposição do Estado, mas produto de consentimento coletivo, é preciso que haja "acordo" dos cidadãos em torno do "sistema de valores" fixado.<sup>3</sup>

## Dos planos como controle do poder

Os complexos e crescentes problemas do pós-guerra — sociais e econômicos, técnicos, industriais, do meio ambiente —, superiores à capacidade de iniciativa ou de decisão dos particulares e à rotina administrativa do Estado liberal, exigem soluções programadas e coordenadas, abrangentes de múltiplos aspectos. Tais soluções se enquadram, normalmente, em planos plurianuais, limitativos também da vontade dos governantes, que passam a agir obedecendo a uma hierarquia de problemas e recursos, impessoalmente determinada. Assim, os planos disciplinam e reduzem os interesses dos indivíduos e as faculdades dos dirigentes do Estado.

Daí Burdeau assinalar que a planificação, “vista como uma tendência de organização da economia, logo, por extensão, de traçar rumos aos grandes movimentos coletivos”, afigura-se “um dos imperativos básicos de nossa época”. Em suma: “O Plano aparece assim como uma técnica de regulação que, muito melhor que a lei, atende à mentalidade dos homens de hoje”. Para afastar a idéia de medida ditatorial, o Professor francês adverte que: “a fé no Plano é um poderoso fator de integração social”. Donde conclui, também, que: “a eficácia real dele se subordina à energia que sua ação mítica seja suscetível de cristalizar na coletividade nacional”.<sup>4</sup>

Vê-se, pois, e com o apoio de autores de pensamento democrático, que o plano racionaliza o trabalho e a economia, porque ordena e hierarquiza problemas, decisões e meios financeiros, bem como serve de freio a interesses privados e ao poder dos agentes do Estado, e assim os orienta e integra. A esse propósito são lúcidas as observações de Juan Asenjo. Primeiro divisa em favor do planejamento econômico “a racionalização do intervencionismo econômico dos poderes públicos”. Depois, considerando o setor privado, salienta que: “o plano se apresenta como um meio de orientação e coordenação da iniciativa econômica”. Tendo em conta essa dupla tarefa ou finalidade, pondera que: “simultaneamente, o plano cuidará de coordenar as forças dispersas da iniciativa privada com a iniciativa pública, a fim de dirigir todo o potencial econômico do país para os objetivos previamente selecionados”. Realça, por último, porém “não por ser menos importante”, a “função de controle” do plano. Nota, então, que todos os “operadores econômicos” programam suas ações, sendo inegável que alguns deles — a grande empresa monopolista, o sindicato e mesmo o setor público — detêm “poder suficiente para impor seus objetivos a outros sujeitos”, e, portanto, “suas decisões repercutem na esfera de liberdade de terceiras pessoas”. Em virtude dessa situação real, constante na sociedade capitalista, é visível que “o plano econômico geral (e instituições conexas) pode servir como instrumento de controle de tais poderes”.<sup>5</sup>

Essa função de controle do plano é patente, porque nele se encerra procedimento excludente da livre deliberação do indivíduo e do poder político, nos domínios regulados. Se o plano incide mais no campo da administração pública, a que especificamente se destina e no qual deve ter caráter de obrigatoriedade, influi, também, no setor privado, pela projeção das prioridades estabelecidas. Mesmo quando seja, em relação a esse setor, apenas indicativo, o plano aí repercute e limita, porque as prioridades hierarquizadas acarretam sempre restrições a diferentes áreas da economia, ou reclamam desta solidariedade para o trabalho comum, como, a exemplo, no contrato-programa.

Ainda que seja próprio, nas democracias, submeter os planos, também, a controles políticos, não perdem eles a função disciplinante do poder privado e do administrativo, inerente a seu fim precípua de regulação. Do contrário, cessaria efeito essencial para que são instituídos. No equilíbrio entre a dimensão dos planos e o respeito às liberdades fundamentais, vale dizer, na integração deles "ao universo de crenças e de representações que é o universo político",<sup>6</sup> consiste a sabedoria das decisões construtivas do futuro. Enfim: como forma de ação do Estado moderno, os planos representam instrumento de libertação de necessidades, e não impulso criador de excessos de poder. Revestem-se de utilidade e eficácia tanto maiores quanto sejam adotados em conformidade com o pensamento e os reclamos coletivos.

### Do regime de planos no Brasil

Harmoniza-se com essa linha de raciocínio a Constituição brasileira, de 1988, nos seus princípios fundamentais e em normas peculiares à ordem econômica e ao regime de planejamento.

Nos arts. 1.º e 3.º estão delineados, respectivamente, os fundamentos e os objetivos da República Federativa. Entre aqueles se incluem "a dignidade da pessoa humana" e "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa". Na enumeração dos últimos estão a construção de "uma sociedade livre, justa e solidária", a garantia do "desenvolvimento nacional" e a erradicação da "pobreza" e da "marginalização", assim como a redução das "desigualdades sociais e regionais".

Tais preceitos, inscritos na Constituição sob o título "princípios fundamentais" e no pórtico do texto, têm logicamente o sentido de pressupostos ou parâmetros de todas as normas, que tratem de matérias assemelhadas. Não devem ser entendidos como declarações ideais, destituídas de valor real em face do sistema estruturado. Cumpre integrá-los neste sistema, ou interpretar em função deles as normas componentes da ordem econômica e social.

Ora, a Constituição também proclama que: "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (art. 170), observados "princípios" que enumera, coincidentes (II a VIII) com aqueles "fundamentais". Ao dispor sobre a ordem social, enuncia que esta "tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social" (art. 193). E os capítulos diversos da ordem social desdobram essa conceituação genérica (arts. 194-232).

Pela primeira vez, porém, o legislador constituinte estabeleceu cláusulas conceituais e de procedimento sobre planos, semelhantes às de outras Constituições. O art. 174, do capítulo da ordem econômica, prescreve que: "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". Logo, desdobrando os modos de intervenção do Estado na esfera econômica, a Constituição, além da fiscalização e do incentivo, previu, em termos amplos, o planejamento. A par disso, atribuindo a este o caráter de determinante para o setor público, conferiu-lhe força ordenadora ou de obrigatoriedade, o que não significa imutabilidade, mas requer execução contínua e durável. Quer dizer: enquanto

não alterado por forma regular, o plano vincula os agentes da administração a seu cumprimento.

Não lhe diminui o alcance a circunstância de ser indicativo para o setor privado. Se para este campo o plano não se reveste de imperatividade, como já observado, nele, contudo, se projeta e influi, pois a iniciativa particular depende, substancialmente, das diretrizes de ação do Estado. Demais, a harmonização dos interesses convém a ambos os setores, por motivos notórios, que a paz social resume.

Sucede, ainda, que, na conformidade da Constituição, "a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais" (§ 1.º do art. 174). Não é só. Consoante o art. 48, II e IV, "cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e emissões de curso forçado", e "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento". Prevista a regulação da matéria nesses termos, é evidente que se reserva à lei largo campo de disciplina e controle, abrangente dos próprios planos, nacionais, regionais ou setoriais, bem como da competência dos órgãos incumbidos de sua execução. E se compete ao Presidente da República "expedir decretos e regulamentos" para a fiel prática das leis (art. 84, IV), é atribuição do Congresso Nacional "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa" (art. 49, V). Se a legislação sobre planos plurianuais não pode ser objeto de delegação legislativa (art. 68, § 1.º, III), é, não obstante, de iniciativa do Poder Executivo, e em consonância com ela deverão elaborar-se os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 84, XXIII e art. 165, I, e § 4.º). É relevante notar, ainda, que a Constituição timbra em enunciar os fins básicos dos planos ou programas, como a respeito de política agrícola (art. 187), seguridade social (art. 194), saúde (arts. 196-200), previdência (art. 201), educação (art. 214), o que circunscreve e orienta a ação do legislador e das autoridades administrativas.

Há, portanto, um conjunto de freios e contrapesos, sem esquecer-se o veto presidencial art. 66, § 1.º, em favor do acerto ou do equilíbrio das decisões. Conseqüentemente, e instituído o Estado Democrático de Direito (art. 1.º), não há que presumir a prevalência de abusos, de resto não inerentes à índole do planejamento. Tanto menos se legitima tal presunção porque se entre nós, como bem assinalou Eros Roberto Grau em excelente monografia de 1978, no ordenamento jurídico do planejamento econômico, à luz das experiências feitas, "desponta como notável a linha de vinculação entre plano e orçamento",<sup>7</sup> sob a nova Constituição esse laço está expressamente definido (art. 165, §§ 4.º, 5.º e 7.º).

Se, pois, em princípio, o conteúdo dos planos e a forma de executá-los, por serem decisões políticas, variam em função do procedimento dos órgãos que os adotam e regulam, no atual regime brasileiro a Constituição traça limites redutores de desvios condenáveis. Além dos dispositivos já mencionados, importa ver que, nos termos do art. 173 (*caput*), "ressalvados os casos previstos" na 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". Esse preceito, delimitando o campo de ação direta do Estado no espaço econômico, disciplina também, por desdobramento lógico, o conteúdo dos planos. É certo que, sendo reservado

à lei definir os casos de "imperativo da segurança nacional" e "de relevante interesse coletivo", há, e deve haver, margem de larga compreensão da matéria, conforme as circunstâncias históricas. Se, porém, a Constituição for transposta, resta o apelo ao Poder Judiciário (art. 5.º, XXXV), a que cabe a palavra final sobre a legalidade dos atos legislativos e executivos. Desse modo, o planejamento está admitido no sistema constitucional brasileiro em condições de propiciar o desenvolvimento social e econômico sem prejuízo do processo democrático, e preservada a livre iniciativa dentro da relatividade equivalente à feição intervencionista do Estado hodierno.

### Texto e prática da Constituição

Inserto o planejamento na Constituição de 1988 como um fator de desenvolvimento equilibrado e um controle do poder político e econômico, o que cumpre, agora, é executá-lo, com firmeza e inteligência. Consagrado em caráter "mais incisivo" do que nas Cartas anteriores, segundo a exata percepção do Prof. Washington Peluso,<sup>8</sup> requer aplicação eficaz, suscetível de produzir paz social. Não é a letra que confere validade às provisões constitucionais ou legais, porém sua projeção efetiva no complexo da vida. Se não há que exagerar na criação de planos, tentando padronizar ou aprisionar o universo da existência, também cabe evitar a confusão corrente em torno da necessidade de privatização, que parece inclinada a reduzir o moderno Estado de serviço ao Estado-policia do século passado. Urge atentar na dupla face do problema. A planificação não deve anular a livre iniciativa, nos espaços próprios à expansão criteriosa do poder particular. A privatização não deve restringir a capacidade modeladora do Estado, onde se impõe ação ou disciplina em defesa do interesse coletivo. Os erros administrativos do Estado, numa fase de instabilidade das instituições, não fundamentam a supressão de prática recomendada pela experiência de muitos povos.

E se a letra e o espírito da Constituição, em normas específicas e no conjunto do seu sistema, imprimem relevo ao planejamento, como forma racional de exercitar-se a intervenção, a idéia de privatização, inspirada grandemente em motivos circunstanciais, não há de transformar-se em instrumento de retrocesso e injustiça social. Uma Constituição de índole social ou socializante, e democrática, é incompatível com soluções extremadas, contrárias ao equilíbrio da vida coletiva.

### NOTAS

1. Karl Loewenstein, *Teoria de la Constitución*, trad. de Alfredo G. Anabitarte, Ediciones Ariel, Barcelona, pp. 149 e ss., especialmente pp. 233-234 e 353.
2. Karl Mannheim, *Libertad y Planificación Social*, vers. de Rubén Landa, 2.ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1946, pp. 383 e 386.
3. Harold Laski, *Reflexiones sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*, trad. de José Otero Espasandín, Editorial Abril, Buenos Aires, 1944, pp. 467-484.
4. Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, 2.ª ed., Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1974, t. VIII/633-652.
5. Oscar de Juan Asenjo, *La Constitución Económica Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 205 e 206.
6. Georges Burdeau, ob., tomo e edição cit., p. 649.
7. Eros Roberto Grau, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, Ed. RT, 1978, p. 252.
8. Washington Peluso Alves de Souza, "A experiência brasileira de Constituição Econômica", *Rev. Inf. Legislativa* (Senado Federal), n. 102, 1989, p. 21, cit. p. 38.