

OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO E O DIREITO ECONÔMICO: CONCEITOS, INTER-RELAÇÕES E TRATAMENTO EM NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO

Rosalliny Pinheiro Dantas

Procuradora Federal - Especialista em Direito Público pela UFC
Mestranda em Direito na UFC

Sumário: Introdução. 1.Os planos dedesenvolvimento. 1.1.Conceito. 1.2. Indicatividade ou obrigatoriedade dos planos? 1.3 Relações entre planejamento econômico e democracia. 2. Interrelações dos planos de desenvolvimento com o direito econômico. 3. Tratamento dos planos de desenvolvimento em nosso Ordenamento Jurídico. Conclusões.

Introdução

Com a finalidade de evitar que as decisões políticas em matéria econômica sejam tomadas de maneira aleatória e sem um mínimo de previsão surgiu a necessidade da realização de planejamentos econômicos.

Com objetivos previamente estabelecidos e racionalmente dispostos é possível transformar a realidade existente e promover o desenvolvimento de um Estado.

Os planos de desenvolvimento são verdadeiras diretrizes para a implementação da política econômica destinada a proporcionar o desenvolvimento.

Demonstrando a relevância desses instrumentos jurídicos de organização, a Carta Magna de 1988 contém dispositivos relativos aos planos de desenvolvimento.

A relação dos planos de desenvolvimento com o direito econômico é de imensuráveis proporções, pois aqueles tratam da esfera macroeconômica, objetivando transformar a realidade de maneira a que se atenda ao interesse público em seu grau máximo.

Importante ressaltar, desde logo, que há diferenças entre planejamento e plano, sendo um mais abrangente que o outro, conforme esclarecimento que será formulado adiante.

Os conceitos, as interrelações e o tratamento em nosso Ordenamento Jurídico dos planos de desenvolvimento e o direito econômico serão abordados sistematicamente nos tópicos a seguir.

1. Os planos de desenvolvimento

1.1. Conceito

Antes de conceituar os planos de desenvolvimento, cumpre dizer o que significa *planejamento*.

Planejamento econômico é o conjunto de medidas previstas para a adoção corretiva dos desequilíbrios estruturais e dos desvios conjunturais de uma determinada economia¹.

Cumpre esclarecer que os desequilíbrios estruturais dizem respeito aos aspectos permanentes de uma determinada economia, em que é possível uma previsibilidade. Por outro lado, desvios conjunturais dizem respeito a aspectos passageiros e inesperados em que predomina a imprevisibilidade.

Interessante ressaltar que o planejamento inclui a conjuntura econômica, muito embora ela seja imprevisível. Embora não se possa prever que um determinado fato conjuntural acontecerá com quase absoluta certeza, é bem verdade que não se deve descartar a possibilidade dele acontecer.

Dessa maneira, elaborando-se um plano que preveja aspectos conjunturais, o Estado estará mais preparado para as eventualidades e terá uma boa margem de reservas para sanar o problema imprevisto. Segundo José Afonso da Silva, planejamento é:

“(...) um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. O planejamento econômico consiste, assim, num processo de intervenção estatal no domínio econômico com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados.”²

Washington Peluso Albino de Souza afirma que o planejamento “é uma técnica de intervenção”³. José Afonso da Silva pensa da mesma maneira

¹ Conceito formulado a partir dos ensinamentos do professor Raimundo Bezerra Falcão da UFC.

² SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 786, 787.

³ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*, São Paulo: Saraiva, 1980. p. 449.

quando afirma que “essa doutrina foi acolhida pela Constituição no art. 174, que inclui o planejamento entre as funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica”⁴.

Já Eros Grau afirma que planejamento é:

“(...) a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.”⁵

Este último autor conclui que o planejamento não é forma de intervenção no domínio econômico nos seguintes termos:

“Uma derradeira observação cabe ainda, neste passo de minha exposição, alusiva à não inclusão do *planejamento* entre as modalidades de intervenção. O *planejamento* apenas qualifica a intervenção do Estado *sobre* e *no* domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional. Como observei em outro texto, forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, o planejamento, quando aplicado à intervenção, passa a qualificá-la como encetada sob padrões de racionalidade sistematizada. Decisões que vinham sendo tomadas e atos que vinham sendo praticados, anteriormente, de forma aleatória, *ad hoc*, passam a ser produzidos quando objeto de planejamento, sob um novo padrão de racionalidade. O planejamento, assim, não configura modalidade de intervenção – note-se que tanto intervenção *no* quanto intervenção *sobre* o domínio econômico podem ser praticadas *ad hoc*, ou, alternativamente, de modo planejado – mas, simplesmente, um método a qualificá-la, por torná-la sistematizadamente racional.”⁶

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 787.

⁵ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. P. 45.

⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 165.

Conforme este último entendimento, o planejamento é prévio à intervenção e não modalidade dela, sendo um instrumento que auxilia na realização da intervenção. Não é intervenção, pois esta é ação enquanto o planejamento é previsão.

O planejamento provém da teoria do plano. Segundo José Afonso da Silva, “o processo de planejamento se *instrumenta* mediante a elaboração de *plano* ou *planos*. É o processo técnico que se traduz juridicamente em *planos*”. O plano é a atividade, a prática do planejamento.

Os planos são, por conseguinte, os instrumentos jurídicos do processo de planejamento. A diferença, mais terminológica, não distingue, contudo, plano e planejamento quanto à natureza, de maneira que os aspectos que afetam o planejamento interferem da mesma maneira no plano.

Com esses conceitos já é possível analisar alguns detalhes juridicamente relevantes dos planos de desenvolvimento

1.2. Indicatividade ou obrigatoriedade dos planos?

Um tema bastante discutido é a questão da obrigatoriedade ou não dos planos, se estes vinculam ou não os sujeitos econômicos.

Cumpra advertir, preliminarmente, que os planos de desenvolvimento materializam-se através de leis aprovadas pelo Congresso Nacional, conforme o disposto no art. 48, IV, da CF/88:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
(...)
IV- planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.”

Se o plano vincula a todos, é um plano imperativo, se não apresenta essa obrigatoriedade, é indicativo.

A questão é saber, portanto, se a lei do plano é indicativa ou imperativa.

⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 787.

Os imperativistas acreditam que as normas são ordens do legislador aos cidadãos. São imperativistas: Kelsen, com o imperativismo despsicologizado; Duguit, com o imperativismo hipotético e Olivercrona, com o imperativo independente.

Os que acreditam que as normas são apenas indicativas, como Carlos Cossio, afirmam que elas não são obrigatórias, apenas indicam que devem ser realizadas as melhores condutas. Porém, acaso as normas sejam descumpridas, sempre haverá sanções para seu descumprimento, ainda que de maneira indireta.

Augusto de Athyde afirma quanto ao plano imperativo e ao plano indicativo que:

“O primeiro se caracteriza no fato de que suas diretrizes são impositivas para a coletividade, como conjunto de normas obrigatórias de conduta, ao passo que no segundo esta é meramente sugerida pelo poder público àquela, e, se bem que ofereça estímulos para persuadir ou dissuadir os indivíduos (ou grupos) a ajustar-se aos seus ditames, não os impõe, e os indivíduos (ou grupos) são livres de ajustar-se ou não a eles.”⁸

José Afonso da Silva, discorrendo sobre o imperativismo e indicativismo do plano, faz importantes considerações:

“Em verdade, o que ocorre é que o plano se considera imperativo sempre para o setor público. Por isso, nos países de economia centralizada de tipo socialista, a imperatividade do plano é conseqüência de que as entidades econômicas são integrantes do setor público, não havendo distinção entre economia pública e economia privada, como se dá nos países de economia de mercado ou descentralizada. Nestes, o plano é imperativo também para o setor público, mas, como há um setor privado da economia, regido pelo princípio da iniciativa particular, o plano, em relação a ele, costuma ser indicativo, servindo-se de mecanismos indiretos para atraí-lo ao processo de planejamento.”⁹

Em verdade, no planejamento de uma economia socialista, a execução e o controle são centralizados pelo poder político ao passo que em um planejamento intervencionista, a centralização pelo poder político acontece, mas o controle só é centralizado até certo ponto e a execução é menos ainda.

⁸ ATHAYDE, Augusto de. *Elementos para um curso de direito administrativo da economia*. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 100, Lisboa, 1970. pp. 222 e 223.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros. 1997. p.p. 112 e 114.

Após a exposição desses argumentos, é forçoso concluir que os planos de desenvolvimento são indicativos, pois eles são veiculados por normas jurídicas que não diferem das demais normas apenas por conterem planos de desenvolvimento.

O artigo 174, *caput*, da Constituição Federal de 1988 afirma que:

“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.”

Ressalte-se que o fato de ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado não significa que este possa descumprir os planos de desenvolvimento sem que haja qualquer sanção para isso. O plano é elaborado de maneira a incentivar o setor privado a pautar suas condutas conforme as diretrizes por ele traçadas. Isso não significa que a iniciativa privada tenha necessariamente que cumprir as diretrizes do plano, porém, se houver cumprimento deste, haverá menos problemas jurídicos para o setor privado, pois as condutas contrárias serão certamente mais dificultadas e até dispendiosas, conforme o caso, de acordo com a política econômica adotada pelo plano.

Assim, as normas juseconômicas como os planos de desenvolvimento são indicativas, até porque toda norma de direito é indicativa.

1.3. Relações entre planejamento econômico e democracia

Os mais conservadores negam a possibilidade de se realizar uma ação governamental planejada em um regime democrático, pois para eles só existe democracia e liberdade aonde se deixe ao alvedrio da iniciativa privada toda atividade econômica.

Atualmente a questão encontra-se inteiramente superada. Tanto é verdade que nossa Constituição estruturou um Estado Democrático de Direito com a previsão da realização de planejamento na ordem econômica.

Para que seja realizado o interesse público, o Estado precisa de um mínimo de organização econômica planejada e isso é saudável desde que se faça de maneira democrática, através da participação popular, ainda que indiretamente, através de seus parlamentares. Aliás, por meio do planejamento, estabelecem-se, além de outras indicações, metas a serem alcançadas, o que proporciona uma maior organização da economia do Estado.

Assim, é plenamente possível um planejamento em um regime democrático desde que ele seja realizado de maneira democrática, pois um planejamento autoritário, impositivo e sem a presença da vontade popular, este sim é incompatível com a democracia.

2. Interrelações dos planos de desenvolvimento com o direito econômico

O direito econômico é disciplina autônoma e reconhecida pela própria Constituição Federal quando em seu art. 24, inciso I, prevê que:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, *econômico* e urbanístico. (destacado)”

O direito econômico é conceituado de diversas maneiras e por diferentes autores. Washington Peluso Albino de Souza, por exemplo, conceitua o direito econômico como:

“(...) o ramo do direito composto por um conjunto de normas de conteúdo econômico e que tem por objeto regulamentar as medidas de política econômica referentes às relações e interesses individuais e coletivos, harmonizando-as - pelo princípio da economicidade - com a ideologia adotada na ordem jurídica.”¹⁰

Fábio Comparato conceitua o direito econômico como “o conjunto das técnicas jurídicas de que lança mão o Estado contemporâneo na realização de sua política econômica”¹¹.

Sobre o direito econômico, Eros Grau comenta:

“Peculiariza o Direito Econômico, como vimos, a sua destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica, da *política econômica do Estado*; cuida-se, assim, de ramo do Direito que se destina a traduzir normativamente os instrumentos da *política econômica* do Estado. Sua “existência”, vimos também, é afirmada pelo texto constitucional, no seu art. 24, I.”¹²

¹⁰ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*, São Paulo: Saraiva, 1980. p.3.

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. *O indispensável direito econômico*, in Ensaios e Pareceres de Direito Empresarial, Forense, 1978, p. 465.

¹² GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 260.

Vistos estes conceitos pode-se adiantar que há uma profunda relação dos planos de desenvolvimento com o direito econômico.

O fato dos planos econômicos deverem ser aprovados pelo Congresso Nacional, conforme previsão do art. 48, IV, CF/88, revela um aspecto típico de direito econômico.

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
(...)
IV- planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.”

Como os planos de desenvolvimento são veiculados em normas jurídicas, traduzindo decisões políticas de caráter macroeconômico e visando ao interesse público, tais normas assumem a natureza de direito econômico. Os planos de desenvolvimento são, por conseguinte, normas de direito econômico.

Assim, é o direito econômico que estuda e orienta os planejamentos econômicos sob o aspecto jurídico.

A própria Constituição tem vários dispositivos relativos aos planos de desenvolvimento. O direito econômico encarrega-se de estudá-los e extrair dos mesmos os princípios indispensáveis à elaboração desses planos.

3. Tratamento dos planos de desenvolvimento em nosso Ordenamento Jurídico

Atualmente o planejamento econômico no Brasil é constitucionalizado, mas as Constituições Federais anteriores não previam a questão do planejamento.

Interessante é notar que antes da Constituição de 1988, apesar de não haver previsão constitucional expressa acerca dos planos de desenvolvimento, existiram bons planos como o plano quinquenal de Juscelino Kubitschek, cujo *slogan* era “cinquenta anos em cinco”, o plano trienal de João Goulart que não chegou a ser aplicado porque referido Presidente fora deposto e o plano nacional de desenvolvimento de Ernesto Geisel.

Embora nos dias de hoje exista previsão constitucional acerca dos planos de desenvolvimento, de 1988 até hoje não houve ainda um verdadeiro plano de desenvolvimento.

Costuma-se confundir planos de desenvolvimento econômico com planos monetários, mas um é completamente diferente do outro. Após a Constituição Federal de 1988, apenas tivemos planos monetários como o Plano Cruzado e o Plano Verão, por exemplo.

Eros Grau adverte:

“Incompreensível, também, o equívoco, no qual tantos incorrem, de tomar os recentes ‘planos’ de estabilização monetária praticados entre nós – ‘Plano Cruzado’, ‘Plano Bresser’, ‘Plano Verão’ – como experiências ou exemplos de planejamento. Pois eles são, precisamente, expressões do *não planejamento*, ou seja, de atuação estatal improvisada, *ad hoc*, sem prévia definição de objetivos. A incoerência dos que cometem esse equívoco é, ademais, absoluta: pois, se tais ‘planos’ são expressões de planejamento, não poderiam, mercê do que dispõe o art. 174, obrigar (ser determinantes) para o setor privado.”¹³

Quanto à disciplina jurídica dos planos de desenvolvimento, será priorizada a disciplina constitucional

A Constituição Federal de 1988 dispõe de vários preceitos relacionados ao planejamento.

O artigo 174, *caput*, da Carta Magna, trata diretamente do planejamento do desenvolvimento nacional.

“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.”

Celso Ribeiro Bastos, comentando sobre o dispositivo, aduz que:

“(...) o art. 174 contempla o estado planejador. O planejamento é, em princípio, próprio dos países socialistas, como já vimos. No ocidente ele tem penetrado de forma moderada, não com força obrigatória absoluta, mas como meio de orientação da atividade dos particulares. É esta a razão pela qual o art. 174 diz que o planejamento será determinante para o setor público e indicativo para o privado.”

¹³ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 283.

Pelo que foi discutido acima acerca da indicatividade das normas dos planos de desenvolvimento, critica-se esse dispositivo, que poderia estar tecnicamente melhor redigido, pois não há norma jurídica determinante ou imperativa, mas apenas indicativa.

Alem disso, não se podem separar categorias de obediência à norma de planejamento, pois o direito econômico, a política econômica e a estrutura econômica são uma só. Então, como as normas são, em sua natureza, indicativas e os planos de desenvolvimento são veiculados em normas jurídicas, eles deveriam ser indicativos para todos. Obviamente, quem não se adequasse aos planos de desenvolvimento sofreria sanções ainda que indiretas, porém jamais estaria obrigado a pautar sua conduta de acordo com eles.

O parágrafo primeiro do artigo 174, tratando especificamente do planejamento do desenvolvimento econômico nacional, especifica que:

“Art. 174.(...)

§ 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.”

Como ressaltado, o dispositivo trata do planejamento do desenvolvimento econômico nacional e não do planejamento da economia ou da atividade econômica. Sobre essa diferença, Eros Grau explica que:

“São inconfundíveis, de um lado, o *planejamento da economia* – centralização econômica, que importa a substituição do *mercado*, como mecanismo de coordenação do processo econômico, pelo plano - de outro o *planejamento técnica de ação racional*, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta. Quem não sabe que o planejamento é uma técnica corrente de administração empresarial? É verdadeiramente incompreensível, nestas condições, que tantas vezes se atribua a essa técnica de atuação estatal caráter socializante, o que só pode ser creditado a ignorância da noção de planejamento.”¹⁴

Outro dispositivo constitucional acerca dos planos de desenvolvimento é o do artigo 48, inciso IV, que dispõe sobre a forma pela qual serão veiculados os planos de desenvolvimento: mediante lei aprovada pelo Congresso Nacional.

¹⁴ Ibidem. p.p. 282,283.

Cumpra advertir que esses planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual (artigos 48, II e 165, § 4º da Constituição Federal de 1988).

Ao dizer que os planos e programas nacionais serão apreciados pelo Congresso Nacional, a Constituição confirma o caráter normativo dos planos. José Afonso da Silva faz importante observação acerca dos artigos 174, parágrafo 1º, 48, incisos II e IV e 165, § 4º da Constituição Federal de 1988:

“O processo de planejamento se instrumenta mediante a elaboração de *plano ou planos*. É o processo técnico que se traduz juridicamente em *planos*. Isso está consignado na Constituição em mais de uma oportunidade, ao dizer que o planejamento incorporará e compatibilizará os *planos nacionais e regionais* (art. 174, § 1º), ao estatuir que é função da lei dispor sobre *planos* e programas *nacionais, regionais e setoriais* de desenvolvimento (art. 48, IV) e que estes devam ser elaborados em consonância com o plano plurianual (arts. 48, II, e 165, § 4º), consubstanciando aí, como dissemos, os princípios do planejamento estrutural.”¹⁵

Então, conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva, os artigos 174, parágrafo 1º, 48, incisos II e IV e 165, § 4º da CF/88 refletem os princípios do planejamento estrutural o qual diz respeito aos aspectos permanentes em uma determinada economia.

Os incisos IX e XVIII do artigo 21, da Constituição Federal de 1988 afirmam que:

“Art. 21. Compete à União:

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

(...)

XVIII – planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.”

Os planos de desenvolvimento econômico elaborados pela União devem abranger não apenas aspectos nacionais, mas também regionais e

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 787.

inclusive setoriais como deixa claro o artigo 48, inciso IV, da Constituição Federal de 1988.

Importante ressaltar a legislação infraconstitucional pertinente ao artigo 21, inciso IX, da Constituição, que é a Lei 9.491/1997, a qual trata do Programa Nacional de Desestatização. Esse Programa, contudo, não parece refletir desenvolvimento econômico e social, aliás, muito pelo contrário transparece uma involução, especialmente pelo modo como foi executado.

O inciso XVIII do artigo 21 é a consagração da possibilidade do plano tratar de aspectos conjunturais, embora eles não sejam absolutamente previsíveis.

O artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988, também menciona o planejamento, só que no âmbito Municipal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Os planos de desenvolvimento abrangem tanto o âmbito nacional como o regional e o setorial. O artigo 43, parágrafo 1º, inciso II, da Constituição Federal, prevê que a composição dos organismos regionais que executarão os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social será disposta em lei complementar:

“Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei Complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.”

Por sinal, já existem algumas leis complementares acerca dessa composição, como a Lei Complementar nº 66/1991, que dispõe sobre o Conselho Deliberativo da SUDENE, a Lei Complementar nº 67/1991 (composição do Conselho Deliberativo da SUDAM) e a Lei Complementar nº 68/1991 que dispõe acerca da composição do Conselho de Administração da SUFRAMA.

O artigo 49, inciso IX, da Constituição Federal de 1988 dispõe acerca de uma importante incumbência do Congresso Nacional em relação aos planos de desenvolvimento:

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.”

O Poder Executivo deve elaborar relatórios sobre a execução dos planos de governo, especialmente acerca dos planos de desenvolvimento, cujo conteúdo indique informações importantes tais como se eles estão sendo executados, de que forma e que resultados já atingiram. Ao Congresso Nacional cabe a apreciação desses relatórios o que revela uma forma de controle do Congresso Nacional em relação à execução dos planos de desenvolvimento econômico.

As Comissões efetivam o referido controle no Congresso Nacional. O artigo 58, parágrafo segundo, inciso VI, da Constituição Federal assim dispõe:

“Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.”

O artigo 74, inciso I, da Constituição Federal de 1988, ao tratar do controle interno, que é aquele exercido no âmbito da própria Administração Pública, afirma que:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.”

Os orçamentos são importantes formas de planejamento, pois o dinheiro público deve ser gerido de maneira a promover o desenvolvimento. Celso Ribeiro Bastos faz um comparativo com os planejamentos econômicos feitos pelos particulares:

“O orçamento público na sua essência tem muito que ver com a noção de planejamento econômico feito pelos particulares. De certa forma, com maior ou menor rigor, todos estimam as suas receitas e em função delas definem

prioridades a serem atendidas. Ocorre, no entretanto, que essa analogia termina aí; no mais, são só diferenças. Em primeiro lugar, uma palavra quanto às despesas. Com relação a estas, o orçamento funciona como uma autorização para sua efetivação. Sem previsão orçamentária não há possibilidade de realização da despesa. O que não significa, no entanto, que o administrador esteja só por força do orçamento obrigado a realizá-la. No que toca às receitas, há no orçamento tão somente uma previsão, que pode cumprir-se ou não.”¹⁶

Na verdade, o orçamento público é uma forma de planejamento econômico do dinheiro público em que predomina a autorização e a previsão o que mais uma vez reflete a indicatividade dos planejamentos.

O artigo 84, inciso XI, da CF/88, trata da remessa do plano de governo, pelo Presidente da República, ao Congresso Nacional:

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)
XI – remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias.”

Isso demonstra que os planos de desenvolvimento são frutos tanto do Poder Executivo como do Poder Legislativo, em ação conjunta e cada qual com sua participação.

O artigo 166, parágrafo primeiro, inciso II, da Constituição Federal de 1988, dispõe acerca da participação da Comissão mista permanente de Senadores e Deputados em relação aos planos de desenvolvimento:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
§ 1º. Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:
(...)
II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do

¹⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva. 6 ed. ampl. e atual. 1998. p. 77.

Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

Além da comissão mista, outras comissões parlamentares também poderão analisar os planos de desenvolvimento (art. 58, § 2º, inciso VI, CF/88).

Pelo exposto, vários são os dispositivos constitucionais que se referem aos planos de desenvolvimento, o que demonstra a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional. Contudo, embora a Constituição enfatize os referidos planos, por outro lado, a legislação infraconstitucional pós 1988 é bastante escassa em relação a esse tema o que confirma a assertiva acima exposta de que há muito tempo não temos planos de desenvolvimento, mas apenas planos monetários.

Conclusões

Os planos de desenvolvimento, que traduzem o aspecto concreto do planejamento, sendo instrumentos deste, apresentam profundas relações com o direito econômico.

Os planos de *desenvolvimento* devem prever metas para a alteração de uma determinada sociedade a ponto de dotá-la de bem-estar econômico, sanitário, educacional, político, ambiental, científico, técnico, entre outros aspectos.

O direito econômico, como juridicização da política econômica, tem nos planos de desenvolvimento um de seus principais reflexos, sendo os referidos planos importantes objetos de estudo do direito econômico.

Como os planos de desenvolvimento são consubstanciados em normas aprovadas pelo Poder Legislativo, esse fato é indicativo da juridicidade de tais planos. Por conseguinte, o direito econômico é o mais adequado a estudar tais planos.

O tratamento jurídico dos planos de desenvolvimento prevalece localizado na Constituição Federal de 1988 que em vários artigos os menciona.

Tal abundância de dispositivos constitucionais relativos aos planos de desenvolvimento revelam a importância que o constituinte consagrou ao planejamento com vistas ao desenvolvimento.

Embora a relevância dos planos de desenvolvimento seja patente, no Brasil não se tem levado a efeito a elaboração desses planos nos últimos tempos, especialmente após a Constituição de 1988.

O Brasil deveria preocupar-se mais com a elaboração de planos de desenvolvimento, pois a fixação de metas é extremamente importante para que haja um desenvolvimento direcionado dos setores mais importantes para a sociedade brasileira.

A falta de planejamento pode deixar um país despreparado para determinadas situações imprevistas em que o planejamento poderia apresentar soluções e evitar que a surpresa causasse a desestrutura.

A legislação infraconstitucional é paupérrima em matéria de planejamento com vistas ao desenvolvimento, ao contrário do que ocorre em países como a China e Portugal cujas políticas econômicas são geralmente executadas através de planos.

Assim, nossa Constituição Federal permite um amplo campo para a realização de planos de desenvolvimento que, conforme fora exposto, é extremamente saudável para a economia de um país. Cabe aos governantes fazerem uso do planejamento e investir na elaboração de planos de desenvolvimento que estabeleçam as prioridades da Nação, com diretrizes que busquem o bem-estar da sociedade brasileira em todos os aspectos.

BIBLIOGRAFIA

- ATHAYDE, Augusto de. *Elementos para um curso de direito administrativo da economia*. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 100, Lisboa, 1970.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 17 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1996.
- _____. *Curso de direito financeiro e de direito tributário*. São Paulo: Saraiva. 6 ed. ampl. e atual. 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. *Tributação e mudança social*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- FROTA, Régis. *Teoria econômica e direito*. Sobral: Edições UVA. 1999.
- GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.
- _____. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22 ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito econômico*. Coimbra: Coimbra editora, 1986.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 18 ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- _____. *Direito urbanístico brasileiro*. 2ª ed. rev. atual. 2ª tiragem. Malheiros. São Paulo: 1997.
- SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 5 ed. São Paulo, LTR. 2003.

_____. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.