EFICÁCIA JURÍDICA DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO*

SÉRGIO DE ANDRÉA FERREIRA**

Direito econômico e direito do planejamento. Conceito. Princípios constitucionais. Direito comparado. Direito brasileiro. Natureza jurídica do plano.

1. O *direito econômico,* como o direito da intervenção *lato sensu* no domínio econômico, ou seja, do *dirigismo econômico estatal,* tem como um de seus princípios o do *planejamento,* sendo o chamado *direito do planejamento* o seu ramo que disciplina a atividade do Poder Público na fixação da *política* e da *programação econômicas,* e na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e atividades econômicos.[1]

2. A Constituição Federal Brasileira, em seu art. 8.º, V, dá à União competência de "planejar e promover o desenvolvimento nacional"; no inciso XIV do mesmo artigo, aduz que essa competência compreende, também o "estabelecer e executar ... planos regionais de desenvolvimento". O art. 43, IV, estatui que cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre "planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento".

O primeiro princípio fundamental a que está submetida a atividade administrativa brasileira, nos termos do art. 6.º do Decreto-lei n.º 200, de 25.2.67, é o do *planejamento,* que visa (art. 7.º) à promoção, através da ação governamental, do desenvolvimento econômico-social e da segurança nacional, norteando-se por *planos* e *programas* elaborados segundo o disposto nos arts. 15 a 18, compreendidos os seguintes instrumentos básicos: plano geral de Governo; programas

* Trabalho apresentado ao III Encontro do Instituto Argentino-Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em Curitiba, no período de 19 a 23.5.80.

** Professor na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

1 Veja Ramos, José Nabantino. *Sistema brasileiro de direito econômico.* São Paulo, IBDT Editora Resenha Tributária, 1977. p. 129-30 e 137-40.

gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; orçamento-programa anual; programação financeira de desembolso.

O art. 15 reitera que a ação administrativa do Poder Executivo Federal obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados pelos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República. Cabe a cada ministro orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu ministério, e, ao ministro do Planejamento, auxiliar, diretamente, o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do Governo. A aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República.

Em cada ano é elaborado um orçamento-programa, que pormenoriza a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que serve de roteiro à execução coordenada do programa anual. Na elaboração do orçamento-programa são considerados, além dos recursos consignados no orçamento da União, os recursos extra-orçamentários.

A fim de ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda elaboram, em conjunto, a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.

O fundamental é que, consoante o disposto no art. 18 do Decreto-lei n.º 200/67, "toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa, e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso".[2]

[2] Veja Franco Sobrinho, Manoel de Oliveira. *Comentários à reforma administrativa federal.* São Paulo, Saraiva, 1975. Na Administração Federal, encontramos, como integrante da Presidência da República, a *Secretaria de Planejamento,* que assiste ao Presidente da República na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social e do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa federal (sobre o qual dispôs o Decreto n.º 71.353, de 9.11.72), e que tem, entre seus objetivos, coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais, e o acompanhamento da execução desses planos e programas, inclusive dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. A secretaria-geral da Secretaria de Planejamento é o órgão central do sistema, e os dos vários ministérios e órgãos correspondentes das entidades da Administração Federal Indireta, seus órgãos setoriais. Àquele órgão central cabe articular-se com os órgãos centrais de planejamento dos estados, Distrito Federal e municípios. Nestes, há, com efeito, Secretarias de Planejamento e Coordenação-Geral e seus sistemas de planejamento, cujos órgãos setoriais, no Rio de Janeiro, por exemplo, são as subsecretarias.

No município do Rio de Janeiro, foi instituída a *Fundação Municipal de Planejamento — Rioplan,* para estudar, pesquisar e projetar no setor. Cabe lembrar, ainda, a existência das *Superintendências de Desenvolvimento,* vinculadas ao *Ministério do Interior,* entre cujas atribuições figura a do *desenvolvimento regional.* A essas *superintendências* cabe, de acordo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, tratar do planejamento regional da respectiva área de influência. Citemos a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul); a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco).

3. É de distinguir, na matéria, entre a *economia positiva* e a *economia normativa.*[3]

3.1 A economia positiva é *ontológica (estuda o que é),* limitando-se a observar e descrever os fatos e enunciar as *leis econômicas,* de caráter *explicativo* ou *causal,* chegando, daí, à teorização. Desdobra-se, assim, na *economia descritiva* e na *teoria econômica (economia política).*

A *economia normativa,* manejada pela ação governamental, cuida da fixação de normas de conduta, formulando juízos de valor, avaliando conseqüências e escolhendo as melhores alternativas de ação. Tem cunho *axiológico* (ocupa-se do julgamento *do que deve ser feito).* Compreende a *política* e a *programação econômicas* e os *projetos econômicos.*

A *economia positiva* examina os meios escassos ou limitados de satisfação das necessidades humanas, e seu emprego em fins que ela não julga ou discute. À *economia normativa* é que cabem a valoração e as escolhas dos fins e dos meios disponíveis para alcançá-los.

A *política* e a *programação econômicas* dependem da sustentação teórica fornecida pela *economia positiva.* Por outro lado, aquelas contribuem para o desenvolvimento da última, porque é através da experiência prática que são confirmados ou rejeitados os princípios estabelecidos ao nível teórico. Os ensinamentos da teoria econômica nasceram e se revitalizaram e renovaram, em resposta à necessidade de disciplinar ou reestruturar as práticas correntes da vida econômica.

O suporte fornecido pela *economia positiva* à *normativa* está presente, quer no âmbito da *macroeconomia* (consumo, poupança, investimento, oferta e demanda globais, mercados do produto e monetário, análise do produto e da renda e de insumo-produto), orientando quanto aos instrumentos fiscais, monetários e cambiais de regulação do crescimento e do equilíbrio econômicos; quer no âmbito da *microeconomia* (teorias do equilíbrio do consumidor e da empresa, da microprodução e da repartição), orientando quanto à utilização de outros instrumentos, visando à regulação da atividade empresarial, dos preços de produtos e da remuneração dos fatores e da repartição.

Mas a *economia normativa* leva em conta, também, fatores extra-econômicos, como a estrutura político-administrativa do Estado e seu direito; a segurança nacional e valores sociais e éticos. Aquela estrutura e os instrumentos jurídicos devem ser adequados.

3.2 A *política econômica* tem por objeto a estruturação superior e coerente da ordem econômica. Corresponde ao conjunto das principais normas referentes ao manejo de todos os instrumentos econômicos e extra-econômicos, mobilizáveis para a realização dos objetivos globais do sistema. É a dimensão maior, hierarquicamente superior, da *economia normativa.*

[3] Rossetti, José Paschoal. *Política e programação econômicas.* 3. ed. São Paulo, Editora Atlas, 1979.

A *programação econômica* corresponde ao segundo estádio da *economia normativa,* decorrendo sua hierarquização, em relação à *política econômica,* do fato de que, ao nível da *programação,* são *decompostos* os principais objetivos que o sistema pretende alcançar.

Envolve *programações globais* e *decomposições setoriais* ou *regionais.*

Os *programas gerais* correspondem aos modelos gerais de atuação, compreendendo o sistema econômico em sua totalidade, com ajustamento às diretrizes fixadas pela política econômica. Os modelos de desenvolvimento são exemplos típicos de *programação econômica.*

A decomposição setorial engloba a determinação de metas para cada um dos setores da atividade econômica, no sentido de que possam ser realizados, sem "desajustamentos" e "pontos de estrangulamento", os objetivos da *política econômica.*

A *decomposição regional* disciplina e localiza no espaço econômico do País os investimentos públicos e privados e os esquemas de incentivo às atividades produtivas. Busca distribuir, de modo equânime, entre as várias regiões do País, os custos e os benefícios resultantes dos objetivos globais da economia, atenuando os desequilíbrios inter-regionais.

O *projeto econômico* é um desdobramento da *programação econômica,* desenvolvendo-se ao nível de um único empreendimento e referindo-se, em geral, à implantação ou expansão de uma unidade de produção. Os projetos econômicos devem ser avaliados não apenas no que se refere à sua própria viabilidade econômico-financeira, mas também no que respeita à sua vinculação com os programas globais definidos, segundo os marcos de referência estabelecidos pela programação econômica.[4]

4. O *planejamento* é, assim, um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolhas entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração dos custos e benefícios econômicos e sociais.

Plano é o documento que retrata o planejamento estratégico do Governo. Deve conter os objetivos gerais a serem atingidos; identificar as fontes de recursos; e estabelecer as políticas para uso desses recursos.

Assim, se o *planejamento* é o *processo; planificação* é o *resultado;* e *plano,* o *documento* que o formaliza.

[4] Comentando o art. 43, IV, da CF, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comentários à Constituição brasileira.* São Paulo, Saraiva, 1972. v. 1, p. 264) observa: "O texto distingue entre *plano* e *programa.* Plano e programa têm em comum a idéia de orientação, previamente estabelecida de modo racional, para reger um trabalho ou empreendimento. Por isso, a linguagem comum emprega esses termos como sinônimos. Os técnicos em planejamento, contudo, distinguem um do outro. Tomam o *plano* como uma definição de prioridades e o *programa* como a previsão de meios destinados a realizar objetivos, conforme as prioridades fixadas no *plano.*"

4.1 O *orçamento* é um *plano,* um instrumento de ação administrativa, caracterizando-se como plano de ação governamental expresso em termos físicos e financeiros.

O *orçamento-programa* enfoca a importância do trabalho a ser realizado ou do serviço a ser prestado pela entidade. O *orçamento clássico* quantifica os objetos dos pagamentos a serem efetuados.

O primeiro enfatiza a programação governamental, com a indicação das autoridades encarregadas de executá-la e a especificação dos recursos para seu financiamento; vincula-se, de modo absoluto, com o plano geral do Governo e com os programas setoriais ou regionais de duração plurianual, e se interliga com a programação financeira de desembolso.

O segundo constitui, além de uma previsão da receita, autorização legal aos diversos órgãos governamentais para despenderem recursos através de categorias econômicas e elementos de despesa. Cuida de atribuir recursos aos órgãos, sem ter em vista, preliminarmente, uma programação de atuações gerais e específicas para consecução e obtenção dos objetivos.

4.2 O *projeto* é um instrumento de *programação,* que visa a alcançar os objetivos do programa, através de um conjunto de operações limitadas no tempo e das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

A *atividade* é um instrumento de programação, que visa a alcançar os objetivos de um programa, através de um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação governamental.

5. O *planejamento* é aspecto e istrumento fundamental da intervenção do Estado no domínio econômico.

Na oposição *economia descentralizada* (economia de empresa, de mercado) x *economia centralizada* (economia de cálculos técnicos e objetivos, de unidades técnicas de produção, de injunções, pela ação imperativa do Estado, que, unilateralmente, determina os objetivos da economia e os meios e os prazos para realizá-los), o papel do *planejamento econômico* é decisivo. De um lado, temos a *planificação indicativa,* pela qual o Estado busca influenciar as quantidades globais básicas (investimentos, consumo, despesa global), deixando, porém, dentro dos limites desses números, atuar os cálculos particulares das empresas e dos indivíduos, planificação em que atuam todos os procedimentos indiretos de intervenção, inclusive através da execução das políticas financeira, monetária e social, tratando-se de uma forma de intervenção em "grandes linhas". De outro, temos a *planificação ampla,* com a justaposição do setor público e do setor privado da economia, o primeiro orientando o segundo. Há, ainda, a *planificação integral* e *imperativa,* como na União Soviética. Para que haja uma economia não-centralizada basta a presença, mais ou menos atuante, dos mecanismos de mercado. Vê-se, destarte, que não se pode opor, na atualidade, uma *economia liberal* a uma *economia planificada,* eis que os planos econômicos são, em nossa época, nume-

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN

rosos, e diversificados quanto à forma, amplitude e força coercitiva, quer para o particular, quer para o próprio Estado. Importante é que a macroeconomia, as previsões e projeções globais, o planejamento não desumanizem as soluções, esquecido o homem, como indivíduo e como membro da comunidade.

No *dirigismo* ou *economia dirigida,* a autoridade pública exerce uma ação sistemática sobre os fatos econômicos. Se bem que não conduza, necessariamente, ao socialismo, modifica a estrutura jurídica do capitalismo, limitando, em proveito do Estado, a liberdade das empresas.

O *planismo* é a forma mais branda do *dirigismo.* Toda uma gama de procedimentos pode ser posta em prática pelo Poder Público, para pressionar a vontade dos particulares (política fiscal, de subvenções ou de crédito, etc.).

Dá lugar à *planificação* da vida econômica, quando os objetivos definidos pelo Governo se tornam tão numerosos e precisos que cercam, num sistema de limitações, a maior parte das empresas, sendo posta em prática através de instrumentos jurídicos.

No *dirigismo total,* o Poder Público fixa, com rigor, a tarefa de cada um, não tendo mais o empresário poder de iniciativa e sendo seu lucro limitado. Mantém-se, apenas, a propriedade privada dos meios de produção. É o *estatismo.*[5]

5.1 Nos sistemas econômicos centralizados, em que são praticadas as *planificação global* e a *plena intervenção,* a *política,* a *programação* e todos os *projetos econômicos* são elaborados, implementados e controlados pelo Poder Público.

Nos sistemas econômicos baseados na *livre iniciativa empresarial, política* e *programação* são governamentais. A elaboração e a implementação dos *projetos econômicos* competem tanto ao setor público, quanto ao setor privado. Ao Governo cabe conciliar ou compatibilizar os interesses sociais e privados, no que tange a empreendimentos específicos, sendo o *projeto* o instrumento técnico-administrativo que facilita o exercício dessa função: "as instituições governamentais; os bancos e os órgãos de desenvolvimento que administram programas de incentivo cambiais, fiscais e finaceiros generalizam a exigência do projeto, como condição para o recebimento desses fatores, transformando-os no instrumento que permite a distribuição dos benefícios referidos, estritamente de acordo com os ditames da política econômica que previamente tenha sido traçada".[6]

5.2 A *Rússia,* com seu *Primeiro Plano Qüinquenal,* em 1928, implantou o sistema da *planificação integral.* Suas instituições fundamentais são a coletivização dos meios de produção, a inexistência do livre empreendimento e a realização da eficiência através da *planificação central,* assumindo o Estado a posição de agente central da atividade econômica. *Política* e *programação* abrangem a totalidade das ações econômicas, atingindo todos os detalhes do sistema.

[5] Chenot, Bernard. *Organisation économique de l'Etat.* Paris, Dalloz, 1965. p. 19-20.
[6] Holanda, Nilson. apud Rossetti. op. cit. p. 54

No *Ocidente,* após a crise econômica de 1929, desenvolveu-se a *política econômica Neoliberal,* calcada na obra de Keynes, tendo origem a irreversível *intervenção parcial do Estado no domínio econômico,* mercê do uso de mecanismos fiscais e monetários, além dos instrumentos de controle direto, a prevalecer o livre empreendimento, simultaneamente com a atuação do Estado em setores ou regiões carentes; a propriedade dos meios de produção, dividida entre os setores público e privado; a concorrência empresarial, orientada e estimulada pelos instrumentos da política oficial. Exerce o Estado uma função orientadora, co-participante e intervencionista, modelando a política e a programação econômicas com base nos mecanismos livres das forças do mercado. O Estado intervém, para *corrigir* (níveis de emprego, movimentos de preços, equilíbrio do setor externo), *suprir* (em áreas não-atrativas ou impraticáveis para o setor privado) e *coordenar* (balizamento e promoção do desenvolvimento e harmonização dos esforços gerais do sistema econômico, através de mecanismos que estimulem a iniciativa privada para a realização de investimentos que maximizem o aproveitamento dos escassos recursos disponíveis e que atendam às diretrizes setoriais e regionais estabelecidas pela política e pela programação econômicas).

5.3 No Brasil, as primeiras tentativas de programação econômica plurissetorial foram o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, de janeiro de 1939; o Plano de Obras e Equipamentos, de dezembro de 1943; o Plano Salte, de maio de 1950. Com o último, pela primeira vez, em nosso País, se fixaram metas indicativas para o setor privado, estimulando-o, através da concessão de financiamentos oficiais, a empreender alguns projetos. As duas outras tentativas limitaram-se à área estatal, tendo tido o plano de 1939, porém, o mérito de ter sido o primeiro de abrangência plurissetorial.

Etapa iniciada em 1956 deu lugar à elaboração de oito importantes planos governamentais: o Programa de Metas (1956-61); o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65); o Programa de Ação Econômica dos Governos (1964-66); o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-70); Metas e Bases para a Ação de Governo (1971-74); e os três Planos Nacionais de Desenvolvimento (o I PND-1972-74; o II PND-1975-79; e o III PND-1980-85).

O *Plano Trienal* foi o primeiro a ir além da formulação plurissetorial, tendo-se fundado nas *projeções globais da economia brasileira,* e fixado um conjunto de oito objetivos globais para a economia.

6. O *direito administrativo brasileiro da planificação econômica* — para usarmos terminologia de André de Laubadère[7] — tem como base normativa as disposições do Ato Complementar n.º 43, de 29.1.1969; do Ato Complementar n.º 76, de 21.10.1969; e da Lei Complementar n.º 9, de 11.12.70.[8]

[7] *Traité élémentaire de droit administratif.* Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966. v. 3. p. 495 e segs.

[8] Esses Atos Complementares estão em vigor, na medida em que não contrariam a Constituição Federal (art. 3.º da Emenda Constitucional n.º 11, de 13.10.78).

Dispõem esses diplomas normativos sobre a elaboração, pelo Executivo, e a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento,* de duração igual à do mandato do Presidente da República e que são submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do período presidencial.

O Legislativo deve apreciar cada plano, no prazo de 90 dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que considerar cabíveis, mantida necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis. Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 dias, o plano considera-se aprovado.

Na segunda hipótese, o Poder Executivo deve proceder à reformulação das partes ressalvadas, no prazo de 60 dias, e publicar o plano com os textos reformulados, que têm vigência imediata. O Congresso aprova ou rejeita, em 60 dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las. Se, nesse prazo, não houver deliberação, os textos serão tidos como aprovados.

Após o primeiro ano de vigência, pode o Executivo propor ao Legislativo a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Com a mesma duração e concepção, e obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, o Executivo pode elaborar, para aprovação pelo Congresso, planos regionais específicos para áreas de menor desenvolvimento, notadamente o Nordeste e a Amazônia.

6.1 O *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND),* para o período de 1972 a 1974, foi aprovado pela Lei n.º 5727, de 4.11.71 (*DOU* de 8.11), tendo as respectivas partes reformuladas, de acordo com as ressalvas feitas, na mencionada lei, pelo Congresso Nacional, sido aprovadas pela Resolução n.º 1, de 15.5.72 (v. Supl. ao n.º 239 do *DOU,* de 17.12.71).

O *II PND* foi aprovado pela Lei n.º 6 151, de 4.11.74, para o período de 1975 a 1979, tendo sido feitas ressalvas (*DOU* de 6 e 31.12.74). As partes reformuladas de acordo com as ressalvas (*DOU* de 6.12.74) foram aprovadas pela Resolução n.º 1, de 23.4.75.

O *III Plano Nacional de Desenvolvimento* (1980-85) foi aprovado, com ressalvas, pelo Congresso Nacional, através da Resolução n.º 1, de 1979 (*DOU* de 14.12.79), tendo sido publicado, com as mencionadas ressalvas, no Suplemento do *DOU* de 13.2.80. O Executivo encaminhou o novo texto, através da Mensagem n.º 075/80 (n.º 15, de 1980-CN: DCN de 29.3.80, fls. 379), ao Congresso Nacional, para a sua manifestação.

6.2 O art. 5.º do Ato Complementar 43/69, nos termos do parágrafo único do art. 60 da Constituição Federal, prescreve que, respeitadas as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, o Orçamento Plurianual de Inves-

timentos, que é trienal, considera, exclusivamente, as *despesas de capital,*[9] mas de todos os poderes, órgãos e fundos da Administração Direta e Indireta (quanto às entidades desta, sob a forma de dotações globais), excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento. Contém indicação dos recursos orçamentários e extra-orçamentários anualmente destinados à sua execução, inclusive os financiamento contratados ou previstos, de origem interna ou externa.[10]

O Congresso tem o prazo de 90 dias, para, na forma prevista no art. 66, e seus parágrafos, da CF, apreciar os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, sob pena de ser considerada aprovada a proposta do Executivo.

Mediante proposição devidamente justificada, o Executivo poderá, a qualquer tempo, propor ao Congresso Nacional a revisão do Orçamento Plurianual de Investimentos, bem como o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos.

O Orçamento Plurianual de Investimentos federal, para o triênio 1978-80, foi aprovado pela Lei n.º 6 485, de 6.12.77. Foi alterado, segundo o disposto no art. 10 da Lei n.º 6 730, de 3.12.79, que estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 1980.

7. Já foi salientada a diferença entre a *planificação indicativa* e a *planificação imperativa,* distinção econômica de rico conteúdo jurídico.

Na segunda, há comandos, preceitos cogentes, com sanções para o descumprimento.

Na primeira, não se dão ordens, mas se enunciam *objetivos* e *preferências* ou *opções.* Não há *prescrições,* mas *recomendações.* Existe *previsão* e *orientação.* Não é *imperativa,* mas *ativa.*

Uma parcela do processo planejador governamental cuida das *diretrizes.* Estas são decisões amplas, que envolvem, geralmente, juízos de valor e que consubstanciam as metas sociais básicas da ação estatal.

O *planejamento de diretrizes* produz as linhas mestras ou gerais da atividade administrativa. Segue-se, como vimos, o *planejamento de programas,* que se completa com a elaboração detalhada de *projetos* ou *atividades,* visando a executar as diretrizes adotadas.[11]

[9] A Lei n.º 4.320, de 17.3.64, que estatui normas gerais de direito financeiro orçamentário, classifica como *despesas de capital* os *investimentos* (como as dotações para obras públicas, material permanente), as *inversões financeiras* (dotações destinadas, por exemplo, à aquisição de imóveis, participação em capital de empresas) e *transferências de capital* (dotações para investimentos ou inversões financeiras a serem feitos por terceiros).

[10] O art. 63 da Constituição Federal dispõe que o orçamento plurianual de investimentos consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País. Aplicam-se o art. 65, e seus §§, da CF aos Orçamentos Plurianuais de Investimentos.

[11] Marx, Fritz Morstein. *Elementos de administração pública.* São Paulo, Atlas, p. 133 e seg.

Outrossim, a *planificação* pode caracterizar-se como *flexível,* ou seja, passível de modificações e adaptações, no curso do processo de execução de um plano.

7.1 A planificação brasileira é *indicativa* e *flexível.*

A *flexibilidade* já foi assinalada, quando indicamos que o Poder Executivo pode propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento e do Orçamento Plurianual de Investimentos.

A natureza *indicativa* está patenteada pelo disposto no § 1.º do art. 1.º do Ato Complementar n.º 43, de 1969, que estatui:

"Os planos nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais."

Os planos têm *diretrizes* ou *orientações* e *prioridades* ou *preferências.*

O III PND apresenta os *fundamentos* de suas *definições* e *opções;* enuncia os *grandes objetivos nacionais;* indica a *estratégia* a ser seguida; e analisa as *políticas macroeconômicas* e as *políticas setoriais, regionais* e *urbana,* e outras *políticas governamentais.*

8. Na França, ainda quando do preparo do Plano Monnet, discutiram-se os aspectos jurídicos do planejamento.[12]

Debate-se, na matéria, a *natureza jurídica do plano* e *seus efeitos de direito.* De um lado, se diz que o jurista, ao contrário do que pensou de início, não precisou forjar técnicas novas, já que seu material comum revelou força insuspeitada; de outro, se afirma que os planos tiveram sobre o terreno administrativo um efeito de erosão em relação às estruturas tradicionais, com o que surgiu o germe de instituições novas.

André de Laubadère[13] salienta que, desde seu aparecimento, os planos econômicos intrigaram os juristas: "Qu' est-ce, au point de vue juridique, que ce volumineux document remarqué por une loi squelettique, qui semble relever moins de fonctions normatives que besognes d'oracles et qui, même dans ses parties incitatives, recommande sans lier?"

O problema se colocou, na França, a partir de 1946, e se apresentou de difícil solução, dado o ineditismo, a singularidade do "ato de planificação" em relação às categorias jurídicas clássicas, parecendo predominar as respostas que Laubadère chama de *negativas* (*não-juridicidade do plano,* seu *caráter não-imperativo* e *não-obrigatório).*

As duas questões maiores são, sucessivamente, a *juridicidade do plano* (o plano é um *ato jurídico*?) e o *caráter obrigatório do plano com referência ao Estado* (o Poder Público fica vinculado por seu plano?).

Laubadère afirma prevalecer a corrente que repele a natureza jurídica do plano, que seria um *ato político.* Na mesma linha, predomina a tendência de

[12] Veja Rivero, Jean. *La planification comme "processus" de décision.* Paris, Armand Collin, 1965. p. 95.

[13] Apud Venâncio Filho, Alberto. Veja nota 16, a seguir.

sustentar que o plano, sendo indicativo e flexível, não vincula o Estado juridicamente, mas, apenas, política e moralmente.

Jean Louis Quermonne[14] conclui, incisivamente, que "as decisões escritas no plano em si mesmo não revestem nenhuma força jurídica", embora reconheça que aquele, "como, aliás, certas disposições dos preâmbulos constitucionais, é freqüentemente a origem de operações jurídicas importantes e a fonte de inspiração da legislação ou regulamentação. As decisões escritas no plano exprimem a política geral do Governo e, em conseqüência, trazem resultados sobre o ordenamento jurídico." Assinala que cada regra jurídica ocupa lugar determinado na hierarquia normativa, enquanto as diretrizes escritas no plano não obedeceriam a tal hierarquia, devendo o plano encontrar em si mesmo sua própria coerência: "o ato jurídico se ordena, com efeito, conforme a uma ordem jurídica preexistente e ela se refere, necessariamente, ao passado; a visão do planejador é sempre prospectiva". O planejamento, segundo Quermonne, exerce sobre o ordenamento jurídico um efeito de *desagregação* — pois que a forma de decisão planificada colidiria com o mecanismo de decisão jurídica — e de *substituição* — as decisões são medidas que mais se enquadram na categoria de diretrizes. Admite Quermonne, todavia, que "a execução do plano não pode dispensar o poder político e a autoridade administrativa de recorrerem aos procedimentos juridicamente necessários para assegurar a sua execução".

8.1 Se se fala em *direito econômico,* em *direito do planejamento,* em *direito administrativo da planificação econômica,* é que se reconhece a índole jurídica do *plano.*

É de Georges Ripert a assertiva de que "l'économie dirigée est un économie qui se met sous l'obédience du droit positif".

Eugene V. Rostow afirmou que "the ends of the economist become policy only through the means provided by the law".

Laubadère[15] conclui que, "en un mot, il y a aujourd'hui un *droit des plans économiques".*

Este festejado administrativista conclui que, na França, os planos são *atos jurídicos legislativos,* do ponto de vista *formal,* destacando:

"On relèvera que le V^e^Plan déclare lui-même que la projection sur laquelle il repose 'comprend à la fois des prévisions qui ont un caractére cimplement indicatif et des objectifs *qui ont un caractère normatif'."*

Materialmente, aproxima-se, igualmente, da lei, mas, ressalta o autor, haveria de se anotar o "caráter não-imperativo do plano", o que o faria, quanto às suas recomendações, um "ato jurídico de um tipo novo", impondo uma revisão das classificações tradicionais de atos jurídicos, revisão que as atuais formas de intervenção do Poder Público, notadamente em matéria econômica, sem dúvida impõem.

[14] Op. e v. cit. p. 505.
[15] Op. e v. cit. p. 496.

No que concerne à natureza vinculativa do plano, distingue Laubadère entre a posição do Legislativo e da Administração Pública.

Na França, o plano é lei ordinária como qualquer outra, podendo o Parlamento, no exercício de sua atribuição legislativa, votar leis não conformes ao plano, sem que sejam ilegítimas.

Em relação ao Executivo, o plano é, basicamente, um *compromisso,* pois que o Governo francês é "juiz das exigências da conjuntura e aprecia, por conseguinte, livremente, em que medida as implicações do plano devem ser, nesta ou naquela ocasião, adaptadas a essas exigências".

8.2 No Brasil, os *Planos de Desenvolvimento Econômico* e os *Orçamentos Plurianuais de Investimentos* são *formalmente atos legislativos,* envolvendo *leis ordinárias* e *resoluções* do Congresso Nacional, que são, nos termos do art. 46, III e VII, da CF, *fontes formais* do direito brasileiro, seguindo sua aprovação o *processo legislativo* pertinente.

É certo que, como se costuma salientar, sob o ponto de vista da *aparência* (que não se confunde com a *forma,* que é uma categoria jurídica), o *plano* tem peculiaridades, eis que não é, em geral, articulado, negligenciando, segundo o já citado Quermonne, a terminologia jurídica.

Cabe acentuar, entretanto, que há planos cujo texto é articulado como qualquer lei (cf. Lei n.º 1 806, de 6.1.53, que dispôs sobre o Plano de Valorização da Amazônia).

Para muitos, outrossim, a aprovação do plano pelo Legislativo constitui uma ficção: a forma de lei assumida através dessa aprovação cria um equívoco sobre a própria natureza do plano, pois a lei institui, em princípio, deveres sancionados, o que não é o seu caso"[16]

Devem ser anotadas certas peculiaridades.

Nos termos focalizados, o Ato Complementar n.º 43/69 deu ao *plano* uma posição especial na chamada hierarquia das fontes formais do direito brasileiro, ou melhor, criou dificuldades especiais para sua alteração, estabelecendo requisitos próprios para a constituição válida do suporte fático dessa alteração.

Por outro lado, se o I e o II PND foram aprovados, com ressalvas, por lei, o III PND já o foi através de Resolução.

Por seu turno, a formulação de *ressalvas* deve ser olhada como uma etapa peculiar da tramitação legislativa, tal como há peculiaridades no processo legislativo referente aos decretos-leis (art. 55, §§ 1.º e 2.º, da CF).

8.3 Será *materialmente* o plano um *ato legislativo* ou, um *ato administrativo,* ou não terá *eficácia jurídica?*

[16] Goguel, François. Apud Venâncio Filho, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico.* Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1968. p. 333. No dizer de Goguel, "o efeito das reservas do Parlamento, tanto quanto se sabe, foi praticamente inexistente", tendo sugerido que se deveria criar, para a atuação, na espécie, do Legislativo, uma categoria nova de atos, sob a designação de *recomendações.*

Laubadère[17] é dos que chamam a atenção para a diferença entre a natureza das diversas partes do plano.

Assim, aquelas que contêm análise de situações e de dados econômicos constituem *exposições de motivos incorporadas* (cf. Fundamentos do III PND).

Outras contêm princípios vagos, que autores aproximam dos preâmbulos constitucionais. Como tal, têm sentido teológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas (cf. § 1.º do capítulo III do III PND).

Restam as partes que enunciam, com um mínimo de precisão, *objetivos, prioridades, diretrizes, orientações.*

Parece-nos que o plano é, *materialmente, ato-regra legislativo.*

9. É tradicional a identificação das comumentes chamadas *regras jurídicas programáticas.*

Pontes de Miranda[18] define-as como sendo "aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses sistemas, que são como programas dados à função legislativa."

Mostra como a passagem do Estado liberal ao Estado intervencionista fez sentir a necessidade de se inserir na legislação "alguma coisa que dissesse *para onde* se vai e *como* se vai... Algo do que era *político,* partidário, programático, entrou no sistema jurídico; cerceou-se, com isso, a atividade dos legisladores futuros, que, no assunto programado, não podem ter outro programa."

José Afonso da Silva,[19] aceitando a doutrina de Vezio Crisafulli,[20] conceitua as regras programáticas como aquelas através das quais o legislador, "em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado".

Crisafulli ensina que elas são "normas que, em vez de regular, desde o primeiro momento, de modo direto e imediato, determinadas situações e relações (a que se referem), regulam comportamentos públicos destinados, por sua vez, a incidir sobre ditas matérias, isto é, estabelecem aquilo que os governantes deverão ou poderão fazer (e, inversamente, pois, aquilo que não poderão fazer) relativamente aos assuntos determinados". Distinguem entre *normas programáticas de simples escopo,* que estabelecem aos órgãos estatais certo fim mais ou menos específico a alcançar, cabendo aos próprios órgãos a liberdade de adotar os meios que considerarem hábeis, e as *normas programáticas que indicam os fins e, ao menos em linhas gerais, os meios idôneos correspondentes.*

17 Op. e v. cit. p. 505 e seg.
18 *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969.* 2. ed. São Paulo, RT, 1970. t. I, p. 126-7.
19 *Aplicabilidade das normas constitucionais.* São Paulo, RT, 1968. p. 130 e seg.
20 *La Costituzione e le sue disposizioni di principio.* Milano, Dott. A. Giuffré, 1952.

São todas essas *regras jurídicas de princípio programático,* que se inserem na categoria das *regras de eficácia limitada,* que são aquelas que dependem de outras providências normativas, para que possam surtir os efeitos essenciais, colimados pela legislação.

9.1 Sustenta José Afonso da Silva[21] que, "em conclusão, as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos seguintes:

I — estabelecem um dever para o legislador ordinário;

II — condicionam a legislação futura, com a conseqüência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem;

III — informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção de valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum;

IV — constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas;

V — condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário;

VI — criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem."[22]

9.2 No mesmo gênero das *normas de princípio,* de *eficácia limitada,* inserem-se as *normas de princípio institutivo,* que traçam esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, que serão estruturados, em definitivo, por outras regras.

Pontes[23] ressalva que "as regras jurídicas programáticas são suscetíveis de cogência, desde logo", se o contrário não se conclui do diploma normativo que as contém.

Adverte, por outro lado, que "a regra jurídica programática quase sempre está misturada a outras regras jurídicas cogentes, de modo que se há de discriminar, desde o início, o que é regra jurídica já incidente e o que é regra jurídica para ser observada pelas regras jurídicas que se formularem *na matéria.*"

José Afonso[24] distingue entre as regras de princípio referidas, de eficácia limitada, e as que constituem normas fundamentais, que são de eficácia plena e incidência imediata.

[21] Op. cit. p. 150.

[22] A propósito da última conclusão, cita Aliomar Baleeiro: "Discorrendo sobre o art. 202 da Constituição de 1946, de caráter programático, reconheceu-lhe a capacidade de criar direitos subjetivos dos interessados. *In verbis:*

À semelhança de inúmeros outros dispositivos, o art. 202 da Constituição condensa diretrizes imperativas, em primeiro lugar, a todas as competências para elaboração de atos-regras, as leis e regulamentos fiscais, e, em segundo lugar, aos órgãos do Poder Judiciário na interpretação e aplicação dos textos pelos quais se regule a tributação.

Destarte — prossegue — aquela disposição envolve comando para criação do direito objetivo segundo determinada diretriz, mas não exclui, aos nossos olhos, direitos subjetivos dos interessados em indagar se as leis e regulamentos fiscais se conformaram com a personalização e a graduação nos casos compatíveis com o seu emprego. O cânon do art. 202 reveste-se, assim, do tom de comando não só para o legislador, senão também para o juiz.

[23] Op. e v. cit. p. 127.

[24] Op. cit. p. 111.

10. O art. 4.º do Ato Complementar n.º 43/69 prescreve que "não serão objeto de tramitação, devendo ser arquivadas por ato do Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quaisquer proposições que impliquem alterar o Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, a não ser as de iniciativa do Poder Executivo, na forma estabelecida no artigo 3.º."

O dispositivo citado contém, assim, prescrição que confere eficácia jurídica da maior importância, pois que estabelecendo limitação ao próprio legislador e restringindo a natureza flexível da planificação brasileira.

Sendo *formalmente* lei, o plano reveste-se do atributo da *imperatividade,* no sentido de que se impõe ao respeito de todos e tem a capacidade de, por si mesmo, produzir, de modo cogente, os efeitos que lhe são peculiares.

Outrossim, é de destacar o caráter de instrumento de *autovinculação* do Poder Público, ínsito ao *princípio da legalidade,* que define o Estado de Direito.

Os planos de desenvolvimento são formulados diante de determinados pressupostos e previsões. Se estes não se realizam, ou houve erro do planejador, ou as circunstâncias efetivamente se alteraram de modo imprevisível.

Para atender a essas hipóteses, é que se confere caráter flexível ao plano, modificável através da tramitação legislativa pertinente.

Outrossim, muitos aspectos do diploma em tela são, por si mesmos, discricionários e suficientemente amplos para a adequação da atuação econômica às modificações conjunturais.

Finalmente, em se tratando de situações emergenciais de suma gravidade, caberá, inclusive, como recurso extremo, a invocação do princípio, que nos vem do próprio direito romano, de que *necessitas caret legem.* Claro que o ideal seria que a legislação dispusesse expressamente sobre o assunto, assim como a Constituição Federal trata do estado de emergência por motivos políticos e de calamidade.

De qualquer modo, assim como a invocação e reconhecimento da chamada cláusula *rebus sic stantibus* não infirma a figura do *contrato,* o princípio aludido, de invocação e reconhecimento extremos, não descaracteriza o sentido legal da natureza do plano.

11. Quanto aos demais aspectos eficaciais, permitimo-nos apresentar as conclusões que se seguem.

11.1 *Norma jurídica é efeito* ocorrido no *mundo do direito.*

A regra escrita emanada do órgão estatal competente, após a obediência ao procedimento legislativo hábil, entrando validamente nesse mundo, *juridiciza-se* e vai compor a *norma jurídica.*[25]

A edição desta corresponde à criação de uma *situação jurídica geral, objetiva, impessoal,* dita, igualmente, *legal* ou *regulamentar,* e consistente num *poder,* num

[25] Se se tratar de *costume,* a base fática será a conduta social iterativa e tida como necessária; se *princípio geral do direito,* a operação lógica que extrai do conjunto do ordenamento jurídico o preceito princípio.

dever, numa *faculdade,* numa *proibição,* numa *imposição,* numa *sujeição,* e cujo conjunto, baseado na *conexão,* forma um *estatuto;* e à eleição de um fato-pressuposto de sua *incidência.*

Para o aperfeiçoamento integral de uma *norma jurídica,* tornada *incidível* de modo pleno aos *fatos e atos jurídicos-condição* que forem tendo lugar no *mundo fático,* de modo que as pessoas se vão investindo naquelas situações jurídicas gerais, ou seja, naqueles *poderes* e *deveres* ou sofrendo aquelas *proibições, imposições* e *sujeições,* torna-se necessário, em geral, um complexo de regras, estabelecendo os *limites,* os *contornos* de cada situação; os *pressupostos* e *requisitos* da correspondente *investidura* e do *exercício* de poderes e deveres, bem como as *limitações* daquele.

As diferentes *funções* dessas regras é que nos dão o sentido das discriminações apontadas.

Cabe, nos *planos de desenvolvimento,* como, de resto, em qualquer diploma ou conjunto de diplomas normativos, distinguir entre as regras que estabelecem os poderes, deveres, etc., e as que indicam os fatos e atos pressupostos de sua incidência e os que estabelecem contornos, limites, limitações, pressupostos e requisitos, quanto aos respectivos *conteúdo* e *exercício.*

11.2 O não-enquadramento dos fatos nos pressupostos de incidência normativa e a conduta humana em dissonância com os efeitos ideais produzidos pela incidência da norma acarretam as conseqüências de *inexistência, invalidade* ou *ilicitude* dos atos praticados ou dos fatos ocorridos.

A *inexistência,* decorrente da *insuficiência* do *fato-pressuposto* (*suporte fático*), acarreta a não-incidência da norma sobre o ato ou fato, ou seja, a não-juridicização deste. A *invalidade,* que diz respeito, tão-somente, aos *atos jurídicos,* caracteriza-se pela *deficiência* ou *defeituosidade* do *substrato jurígeno,* acarretando a patologia do ato jurídico, que contém vício, defeito ou deficiência fatal que lhe esterilizará os efeitos e propiciará o seu desfazimento, a sua desconstituição, a sua eliminação do mundo jurídico.

A *ilicitude,* em seu sentido estrito, caracteriza-se pela prática de ato ou fato que, correspondendo à violação de dever, de proibição, de imposição ou sujeição, ou ao exercício fora dos limites, limitações, pressupostos e requisitos correspondentes, de poderes ou faculdades, acarreta dano a terceiros, ofensa a direito absoluto ou a interesse legalmente qualificado, com o surgimento da obrigação de recompor a situação afetada.

11.3 A dissonância entre a atuação legislativa e administrativa, em relação ao plano vigente, pode acarretar qualquer dessas conseqüências.

Já vimos que o plano se impõe ao próprio Legislativo, e a sua alteração fora do preceituado pelo Ato Complementar n.º 43/69, gerará a *ilegitimidade* das novas regras, ou, até mesmo, sua *inexistência.*

Cabe salientar, ademais, que os planos de desenvolvimento econômico estão, como é claro, submetidos às normas constitucionais, ainda que programáticas.

É de destacar a sujeição ao disposto no art. 170 da Constituição Federal ("às empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e o apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas") e seu § 1.º ("apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente as atividades econômicas").

Quanto à atividade da Administração Pública, cabe destacar a *função limitadora da discricionariedade administrativa,* de que se reveste o plano. Aliás, essa função limitativa de discricionariedade abrange, é claro, o próprio exercício da função legislativa, na medida em que o plano tem de ser respeitado pela legislação ulterior.

A função limitativa da discrição pública torna o que seria simplesmente uma questão de opção política, dentro dos limites da moralidade administrativa, uma limitação jurídica.

Em conseqüência, os atos dissonantes poderão padecer de *invalidade,* por *abuso de poder,* e de *ilicitude.*

Assim, por exemplo, o III PND estabelece como o primeiro *grande objetivo nacional* o "acelerado crescimento da renda e do emprego". Qualquer medida, pois, que conduza à recessão econômica é inválida e, na medida em que danosa, *ilícita.*

Tendo-se passado do *plano* ao *programa,* por exemplo, de incentivo às pequenas empresas nacionais produtoras de bens de consumo essenciais e populares, a rejeição de *projeto* privado que atenda aos pressupostos e requisitos pertinentes padecerá dos mesmos vícios.

Aliás, a aferição dessa espécie de ilegitimidade é que se incluiria, com pertinência, na competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ao exercerem a fiscalização dos atos do Poder Executivo, inclusive os da Administração Indireta, nos termos do art. 45 da Constituição Federal.

Cabe lembrar, ainda, que muitas das tarefas de atendimento aos planos de desenvolvimento econômico estão entregues a entidades da Administração Indireta, que são, bem como seus administradores, político-administrativamente e, conforme o caso, também juridicamente responsáveis pelas ações e omissões destoantes da planificação.

Aliás, a *supervisão ministerial* engloba, entre seus objetivos e instrumentos, com relação quer à Administração Direta, quer à Indireta, aspectos ligados à atuação dos órgãos e entidades, no tocante à execução dos programas governamentais, à harmonização com a política e a programação do Governo no setor correspondente, à aprovação e à execução do orçamento-programa e da programação financeira da instituição (arts. 25, II e II, e 26, II, e respectivo parágrafo único, *c* e *d,* do Decreto-lei n.º 200/67).

11.4 Cabe sublinhar que, à medida que se desce do *plano* para o *programa* e deste para o *projeto,* vai diminuindo o distanciamento entre seu conteúdo e o completo aperfeiçoamento das situações jurídicas envolvidas.

Quando se trata de *programa* ou *projeto,* aprovado pela Administração Pública, já estamos no campo dos *atos formal e materialmente administrativos,* como o são, não apenas os atos individualizadores, mas também os atos regulamentares. Esses últimos são *normativos (direito em tese),* mas não legislativos, dado que expedidos pela própria Administração protagonista da atividade regulada.

12. Os *orçamentos,* sejam os *anuais,* sejam os *plurianuais,* são *leis* no *sentido formal* (art. 43, II, e 60 e seg. da CF).

No que se refere às *receitas,* de acordo com o direito constitucional brasileiro vigente, os orçamentos não têm conteúdo jurídico, já que, pelo disposto no art. 153, § 29, da CF, o *orçamento anual* não mais é condição de cobrança dos tributos no exercício correspondente, tendo deixado de prevalecer o chamado *princípio da anualidade dos tributos,* prevalecendo, tão-somente, o da *legalidade,* acrescido do requisito de que a lei que institui ou aumenta esteja em vigor antes do exercício financeiro. Na parte das *receitas,* os orçamentos contêm mera estimativa ou previsão quantitativa.

O art. 60 da CF dispõe que a *despesa pública* obedecerá à lei orçamentária anual.

No que tange às *despesas,* o *orçamento* só tem conteúdo jurídico com relação àquelas que não promanam de causas jurídicas específicas, independentes. Não sendo este o caso, o orçamento é *materialmente ato administrativo autorizativo,* que faculta a ação do Executivo até o limite previsto das *despesas* ditas *variáveis.*

Os créditos são *limitativos* e não *imperativos,* não criando o dever ou a obrigação de realizar a despesa, nem, em conseqüência, direito subjetivo para seus eventuais beneficiários.

Quanto às *despesas* ditas *fixas,* que resultam da execução da Constituição ou das leis (subsídios do Presidente da República e congressistas, vencimentos dos funcionários, obrigações da dívida pública), os órgãos públicos têm sua competência vinculada e até mesmo o Legislativo está jungido à sua inclusão no orçamento.[26]

Valendo-nos da lição de Aliomar Baleeiro,[27] exposta ao comentar o art. 199 da Constituição de 1946, podemos concluir que o disposto no art. 67 da Carta Política vigente ("o orçamento plurianual de investimento consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País") exige, para que tenha um sentimento imperativo, a existência prévia dos planos de valorização a serem executados.

Há, outrossim, uma vinculação entre o *orçamento anual* e *orçamento plurianual de investimentos,* em termos de despesas de capital.

O parágrafo único do art. 60 da CF dispõe que, além de fazerem-no com relação à lei orçamentária anual, "as despesas de capital obedecerão ainda a *orça-*

[26] Baleeiro, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças.* Rio de Janeiro, Forense, 1958. t. 2, p. 702.

[27] Op. e loc. cit.

mentos plurianuais de investimento. Assim, "embora previstas em orçamento plurianual, as despesas de capital se realizam ano a ano, por intermédio do orçamento ânuo. Dessa forma, as despesas de capital previstas para vários anos no orçamento plurianual devem ser incluídas, pelo seu montante para aquele exercício, no orçamento anual para que possam ser realizadas (cf. José Afonso da Silva, orçamento-programa. op. cit. p. 139-40).

O dispositivo em tela significa que as despesas de capital previstas no orçamento ânuo incluirão necessariamente as que forem estabelecidas nos orçamentos plurianuais de investimento. "Obedecerão ainda" equivale, pois, a "incluirão também".

Tal inserção se fará de acordo com o estabelecido em lei complementar. Ou seja, como esta o previr, pela forma que esta fixar."[28]

O § 3.º do art. 62 da CF estabelece, por seu turno, que "nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarão do orçamento, durante o prazo de sua execução.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho comenta: "A proibição constitucional editada no dispositivo em tela visa a impedir que sofram os investimentos, cuja execução leva tempo superior ao de um exercício financeiro, eventuais percalços, fruto de soluções de continuidade e de variações na composição na equipe governamental. Assim condiciona a execução de tais investimentos à previsão no orçamento plurianual de investimentos, dependente do Plano Nacional de Desenvolvimento, de recursos a serem aplicados nos exercícios seguintes. Tais recursos deverão ser, por força do art. 60, parágrafo único, incluídos em cada ano no orçamento do exercício, a fim de serem operantes.

Se os recursos indispensáveis não houverem sido incluídos no orçamento plurianual de investimentos, admite a Constituição que a previsão seja estabelecida em lei que previamente ao início dos trabalhos fixe o montante das dotações a serem aplicadas nos exercícios seguintes."

É interessante observar que a programação referente aos dois últimos exercícios financeiros abrangidos pelo orçamento plurianual, estimada a preços do primeiro, é ajustada por ocasião da elaboração dos projetos de lei de orçamento para aqueles exercícios, tendo em vista a inflação (cf. art. 4.º da Lei n.º 278, de 26.11.79, do Estado do Rio de Janeiro, que aprovou o orçamento plurianual de investimentos local para o triênio 1980/82).

13. A noção de *destinatário da norma jurídica* é fundamental na compreensão do mecanismo de criação de situações jurídicas gerais e de incidência normativa, mercê da ocorrência de *atos-condição.*

[28] Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. op. cit. t. 2, p. 92.

É *destinatária* aquela pessoa ou órgão que, segundo a própria norma, tem condições de figurar no suporte fático do ato-condição, sendo, portanto, atingida em poder, dever, faculdade, proibição, etc.

No caso do *plano,* ao Legislativo e, basicamente, ao Executivo, dirigem-se as respectivas prescrições, já que o *direito econômico* é o *direito de participação social do Estado.*

José Nabantino Ramos[29] assinala, porém, que, embora os planos sejam dirigidos aos setores da Administração Pública e não, aos particulares. "indiretamente atingem a coletividade". Cita Agustin Gordillo, para quem a planificação "está dirigida a influir a todos los sujetos de la colectividad, y no solo a la propia actividad administrativa".[30]

Com efeito, se o plano alude ao *incentivo à pequena e média empresas nacionais,* a multinacional não pode ser beneficiária, no setor considerado, de leis ou atos administrativos, conceitos de proteção ou auxílio.

[29] Op. cit. p. 137.

[30] *Derecho administrativo de la economía.* Buenos Aires, Ed. Macchi, 1967. p. 421. Do mesmo autor veja *Derecho administrativo de la planificación.* Bogotá, OEA, 1967; *Planificación, participación y libertad en el proceso de cambio.* Buenos Aires, Macchi, 1973; La planificación y el Poder Legislativo. In: *Perspectivas del derecho público.* Madrid, 1962. t. 3, p. 245 e seg.; e Aspectos jurídicos del plan. *Revista de Ciências Jurídicas.* San José, Costa Rica, (12):63 e seg., 1969.

DICIONÁRIO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

O Dicionário de ciências sociais, *em preparo no Instituto de Documentação da Fundação Getulio Vargas, deverá ser enviado ao prelo em 1982. Trata-se de obra composta de verbetes selecionados e traduzidos de* A dictionary of the social sciences *e do* Diccionario de ciencias sociales, *o primeiro (um volume) publicado simultaneamente em Londres e Nova Iorque em 1965 e o segundo (dois volumes) publicado em Madri, em 1975 e 1976, ambos sob os auspícios da Unesco. Além dos contingentes estrangeiros, o* Dicionário de ciências sociais *inclui 260 verbetes originais de cerca de 60 autores brasileiros. Ao todo, o* Dicionário de ciências sociais *conterá mais de 1.500 verbetes, sendo o único no gênero no mundo de fala portuguesa.*

A título de amostra, em benefício dos futuros usuários, publicamos no presente número o verbete Direito administrativo, *integrante do* Dicionário de ciências sociais, *assim como publicaremos outros verbetes afins em nossos próximos números. O verbete hoje publicado é de autoria do redator desta revista.*

Direito administrativo

A. O **direito administrativo** como ciência jurídica autônoma é relativamente recente. Embora o direito romano cuidasse de matéria administrativa (tanto no **Corpus Juris Civilis** figuram os títulos **de juri fisci, de acquis, de publicanis, de via publica,** como Gaio Papiniano e Ulpiano escreveram sobre temas de Administração Pública), tais normas e princípios, cuidando da vida comunitária, integravam indistintamente o **jus publicum.** Também o feudalismo, construído sob o signo da autoridade, repelia um sistema limitativo da Administração. Nos Estados absolutos, em que a vontade do soberano era a suprema lei, não havia clima para a formação do direito administrativo.

A **juridicidade** da Administração Pública é fruto do liberalismo político. Os direitos do homem geram os deveres do Estado. Nos regimes absolutistas, o administrador — instrumento do poder ilimitado — é, como este, irresponsável O estado de direito, ao contrário, submete o poder ao domínio da lei: a atividade estatal arbitrária se transforma em atividade jurídica. O episódio central do direito público no século XVIII é a subordinação do Estado ao regime de legalidade. A lei como expressão de vontade coletiva incide tanto sobre os indivíduos como sobre a autoridade pública. O Executivo passa a operar dentro de limites traçados pelo Legislativo sob o controle do Judiciário.

O direito administrativo surge, em suma, entre as cinzas ainda quentes do regalismo. A sua certidão

de nascimento, segundo Guido Zanobini, é a lei francesa de 28 pluvioso do ano VIII (1800 no calendário gregoriano), que, pioneiramente, sistematizou a Administração Pública. A esse fenômeno associa-se mais recentemente a tendência do fortalecimento do Poder Executivo e a presença de direitos sociais, em complemento aos clássicos direitos individuais. Mais atuais ainda são os direitos coletivos ou difusos, que interessam à comunidade como um todo e cujo exercício opõe limites ao poder administrativo do Estado. De outra parte, os novos encargos de governo levam à hipertrofia da Administração Pública, que não mais se contém no papel de manter a ordem e a tranqüilidade públicas. O poder de polícia passa a alcançar praticamente todas as formas de atividade privada. A Administração ao mesmo tempo se especializa e se generaliza. Sob o domínio do bem comum e da justiça social, a tônica dos regimes políticos se desloca da abstenção para a intervenção. O individualismo jurídico se decompõe sob a pressão poderosa de causas e concausas sociais. A socialização do Direito transcende ao plano doutrinário e se afirma na criação legislativa e na jurisprudência dos tribunais, conforme a matriz constitucional. Diante da ampliação das prerrogativas como dos deveres do Estado, ao mesmo tempo chamado a regular a atividade privada e a prestar serviços à comunidade, avulta a importância do direito administrativo, ao qual incumbe ordenar e disciplinar a conduta dos administradores.

B. O direito administrativo é, assim, o ramo do direito público que tem por objeto as normas e princípios jurídicos que regem a atividade administrativa do Estado, tanto em sentido orgânico como funcional.

Sua formação científica surge, inicialmente, na França, nos primórdios do século XIX, com os primeiros estudos sistemáticos de Macarel (1818) e Cormenin (1822). À construção jurisprudencial do Conselho de Estado, dominada pelo método exegético, se associa a riqueza criadora de seus mestres eminentes. Paralelamente, floresce na Itália e na Alemanha o desenvolvimento progressivo da doutrina, afeiçoando a inspiração francesa — difundida pelas conquistas napoleônicas — aos processos próprios de sua evolução política.

Mais tardia foi a acolhida, no Direito anglo-saxão, da autonomia do direito administrativo. Identificando-o com o regime francês de dupla jurisdição — que interditava aos tribunais comuns o controle da Administração, afeto à justiça administrativa — os autores ingleses, com Dicey à frente, repudiavam o **droit administratif** (até mesmo se furtavam a traduzir o malsinado instituto jurídico) por incompatível com o princípio da supremacia do Parlamento e do Judiciário, que era um dos pilares da **rule of law**, em que repousava, na **common law**, a base do constitucionalismo, oriundo da Magna Carta, como defesa do indivíduo e da liberdade. Nos EUA, como herança do paradigma, o direito administrativo somente começa a formar-se no último quartel do século XIX, pela progressiva presença do controle administrativo sobre as atividades econômicas privadas, visando a garantia do interesse público (**public interest**), mediante intensa construção dos direitos e limitações constitucionais, por força da jurisprudência da Suprema Corte e da aceitação do poder regulamentar de órgãos administrativos sobre as atividades econômicas (**regulation; rule making power; rate making power**). A instituição moderna de órgãos administrativos com poderes quase judiciais, na Inglaterra e nos EUA (**administrative tribunals; commissions**), completa a evolução do direito administrativo.

C. No Brasil, o direito administrativo nasceu e se desenvolveu sob o signo dominante da influência francesa, não obstante a diversidade dos sistemas jurídicos da Administração Pública. O ensino da matéria, iniciado com a obra pioneira de Vicente Pereira do Rego — a primeira publicada nas Américas (1857) — coincide com a instauração dos cursos jurídicos, criada a cadeira, em 1851, nas Faculdades de Olinda e de São Paulo. A República trouxe a limitada recepção de conceitos do direito administrativo italiano, cuja inspiração mais ostensiva transparece na Lei n.º 221, de 1894, que definiu os limites conceituais entre a legalidade e o merecimento dos atos administrativos, como provável reflexo do intenso debate que precedeu a reforma da jurisdição administrativa na península (1889-1890). Pela via da regulamentação das concessões de serviço público, sobretudo do Código de Águas (1934), da legislação sobre a defesa da economia popular e a repressão aos abusos do poder econômico (1938 e 1962) e, muito especialmente, pela profunda reforma do sistema da Administração Pública federal, iniciada em 1936, consolidaram-se os laços de afinidade entre o direito administrativo brasileiro e o norte-americano, sem embargo da permanência, no campo da doutrina, das concepções européias, dominantemente as de origem francesa e italiana.

D. A crescente intervenção do Estado no domínio econômico acentua a importância moderna do direito administrativo, dando conteúdo e eficácia às normas programáticas das constituições, segundo os parâmetros das leis complementares. Cumpre-lhe, de um lado, aparelhar adequadamente o Estado ao desempenho de atividades que lhe são acrescidas mediante a instituição de novas pessoas administrativas (empresas públicas; sociedades de economia mista; fundações públicas; autarquias). De outra parte, impõe-se-lhe assegurar a eficácia de direitos sociais, oferecendo de forma efetiva a prestação de serviços obrigatórios (previdência e assistência; educação; habitação).

O chamado Estado do bem-estar social (**welfare State**) é por excelência o Estado administrativo, e para grande parte das populações no mundo atual é mais danosa a **omissão** do que a **ação** abusiva da Administração.

E. Correlatamente à dilatação dos poderes administrativos, também se aperfeiçoa o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos causados por seus agentes. Ao conceito tradicional da **responsabilidade subjetiva**, fundado na noção da culpa ou dolo, sucedeu o da **responsabilidade objetiva**, firmada no pressuposto do risco assumido na execução do serviço público, chegando a configurar a responsabilidade por atos ilícitos, admitida em determinados sistemas jurídicos.

F. O crescimento da função administrativa do Estado se exprime na pletora de normas mandatórias e permissivas que limitam ou condicionam os direitos e liberdades (leis; regulamentos; atos administrativos normativos). Dizia Radbruch que no Estado socialista "o direito administrativo acabaria devorando por completo o direito civil". A dinâmica dessa expansão gera e estimula a celeridade da mutação de normas que refletem as transformações da sociedade.

Não obstante tão marcada linha reformista, os princípios gerais e muitos de seus institutos especiais adquiriram contornos estáveis. É assim de acentuar-se a tendência para a codificação parcial do direito administrativo com que o legislador procura alcançar unidade de tratamento e elevação de produtividade, a par de garantia mais ampla aos direitos e interesses legítimos dos administrados.

Com o mesmo propósito, tem prosperado a adoção de normas processuais administrativas, de rito contraditório, ou a adoção formal de sistemas de contencioso administrativo, visando à garantia da legalidade e à proteção de direitos individuais.

Caio Tácito

Ver também: **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO