

## DIREITO ECONÔMICO DO PLANEJAMENTO

WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA

Professor Titular de Direito Econômico da Faculdade  
de Direito da UFMG

**SUMARIO:** 1 — O Planejamento e a «ideologia» adotada na Constituição. 2 — Legislação do Planejamento como instrumento de Política Econômica. 3 — A Lei do Plano, suas características. 4 — Sistema Brasileiro de Planejamento. 5 — O Planejamento no Direito Brasileiro.

Todos os países do mundo, praticamente, adotam o planejamento econômico, hoje em dia. Graças a este fato, procura-se aperfeiçoar a técnica dos planos, adaptando-os tanto aos diferentes regimes políticos como aos diversos estágios em que se encontram as economias das respectivas nações. Sobretudo as **subdesenvolvidas**, colocadas ante o imperativo de racionalizar a utilização de recursos escassos para obter melhores resultados do seu aproveitamento, passaram a tomar os **planos** como um preceito fundamental de ação. Ocorreu, em tudo isto, entretanto, que na área da Ciência Econômica, a problemática do Planejamento impôs a permanência de pesquisas e de teorizações que lhe possibilitaram prestígio e avanços indiscutíveis. Mas, o mesmo não acontecera nos setores das preocupações e dos estudos jurídicos, onde o exagerado conservantismo liberal afastava os cientistas e desinteressava os pesquisadores, além de não provocarem manifestações diretas dos tribunais, que são, por certo, o local onde o direito se elabora ao calor da realidade social.

Descuido mais grave, talvez, foi o que se verificou nas práticas legislativas de institucionalizar os **planos** para que deixassem de ser meras «peças técnicas», capazes tão somente de levar ao autoritarismo administrativo, quando não morriam nas gavetas dos burocratas e nas promessas dos políticos. Para assumirem o caráter democrático capaz de lhes garantir efetivação no Estado de Direito, os **planos** teriam, antes de tudo, que assumir a condição de **lei** aprovada pelos representantes da vontade popular. Foi quando a precipitação com que se chegou a esta convicção, não contou com a cooperação científica do Direito. Ao contrário, criou-se a falsa idéia de que a **lei do plano** seria a própria «peça técnica», enviada ao Legislativo com a condição de que este não lhe apuzesse a menor modificação ou emenda, sob pena de comprometer o conjunto. Abriu-se um hiato entre o chamado «tecnocrata» e o «jurista» e, deste fato, só têm redundado prejuízos para o correto tratamento dos **planos**.

Esta lacuna é justamente o que o Direito Econômico do Planejamento pretende corrigir, tratando o tema como um capítulo do Direito Econômico, para que possa situá-lo de modo correto no conjunto de normas que abrangem toda a atividade econômica, tal como esta disciplina o faz.

Nossa posição, neste sentido, especialmente rejeitando a idéia de tratar o Direito do Planejamento como disciplina autônoma dos estudos jurídicos, baseia-se no próprio conceito de Direito Econômico que adotamos. O **Plano** envolve não somente a totalidade da vida econômica do país, segundo as concepções atuais, porém atinge as demais circunstâncias de toda a vida social. É a expressão de uma **política** econômica e social ampla, e dela se faz instrumento. Mas, como **lei** e, portanto, em seus aspectos jurídicos, há de estar em consonância com a **ideologia** aceita. É objeto de estudos do Direito Econômico e nele figura como instituto da maior importância.

O Direito Econômico Positivo por sua vez, considera o Planejamento a partir da **ideologia** que o adote. Seu primeiro passo, portanto, é registrado na consignação que o legitima no texto constitucional. A partir daí, a lei que aprova o Plano e todos os demais instrumentos legais figuram como outros tantos passos da Política

Econômica destinada a corporificar os princípios da ideologia. E, para complementar a feição positiva desse Direito, analisaremos os trâmites e os procedimentos que levam, desde o Plano elaborado como «peça técnica», até a sua transformação em lei e, a seguir, às medidas legais de sua execução, fiscalização e controle.

Percebe-se, portanto, que o Planejamento recebe um tratamento específico no Direito Econômico. Não basta, por exemplo, que um Plano seja transformado em lei para que satisfaça totalmente as exigências desse ramo do direito. Mesmo no Brasil, esta hipótese foi confirmada até durante a vigência da Constituição liberal de 1891.<sup>1</sup> Certamente constituía medida de Política Econômica, porém revestia-se, mais propriamente, da feição de atuação do Estado ante emergências ou situações críticas. Falta-lhes o sentido sistemático do Planejamento, na visão atual do que signifiquem esta expressão e esta técnica.

Outras formas de política econômica intervencionista podem ser lembradas, igualmente, para mostrar que não se confundem com o Planejamento: **nacionalização, socialização, desapropriação, estímulos fiscais, financeiros** e assim por diante. Podem até constituir técnicas ou expedientes utilizados no Planejamento, mas com ele não se confundem.

Dois pontos fundamentais devem ficar esclarecidos, portanto. O primeiro, é que o Planejamento, como técnica, pode levar ao Plano, sem que este se transforme em lei. Pode ser utilizado pelo Poder Público, com o caráter de diretiva meramente autoritária, adotada pelo Executivo para a realização de suas tarefas. O segundo, é que o Plano pode transformar-se em lei, seguindo todos os passos de elaboração democrática dos textos legais. Neste caso, conforme o tratamento que lhe seja dado, caracteriza-se como matéria de Direito Econômico e, conforme o modo ou o campo a que se aplique, deixa de interessar a esse ramo do direito, não obstante se situe em outras áreas do conhecimento jurídico.

---

1. Poderíamos citar, entre outros Planos brasileiros constantes de leis ou decretos: Plano Geral de Viação, Dec. nº 524, de 26/6/1890; Planos de Defesa da Borracha, Dec. Executivo nº 9.521, de 17/4/1912; Dec. Executivo nº 2.543 A, de 5/1/1912; Criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas, Dec. nº 7.619, de 21/10/1909.

## 1. O PLANEJAMENTO E A IDEOLOGIA ADOTADA

Como é sabido, as Constituições modernas passaram a cuidar mais objetivamente das questões econômicas, afastando-se da técnica liberal de ignorá-las. Um dos expedientes usuais para isto, tem sido a adoção de um capítulo que verse sobre a «Ordem Econômica e Social». Autores existem, por outro lado, que falam de uma «Constituição Econômica»,<sup>2</sup> e por esta denominação, emprestam ainda mais ênfase à matéria geralmente enfeixada naquele capítulo.

Em se tratando da fixação constitucional da **ideologia** que aceita o Planejamento, o legislador constituinte tem procedido do modo mais variado. Por vezes, não chega a esta especificação, mas permite a **intervenção** do Estado no domínio econômico, o que é o bastante para aquela legitimação. De outra feita, entretanto, chega a detalhes até mesmo quanto ao modo pelo qual o Plano deva ser elaborado, aprovado, fiscalizado, quando não procura definir-lhe as próprias bases. Encontramos nas Constituições dos diversos países, o destaque para os **objetivos**, a **autoria**, a **Periodicidade**, a **base econômica**, a **base política**, a **execução**, a **fiscalização**, o **campo de incidência** do Plano, e assim por diante.

A preocupação de natureza jurídica para com os Planos, transporta-nos, portanto, da simples **peça técnica**, para um **diploma** definidor de direitos e de obrigações, ricamente comprometido com objetivos políticos, mas especialmente caracterizado como instrumento normativo de relações entre o Estado e os cidadãos. Dentre as definições que lhe têm sido oferecidas, a do Comissário do Plano Francês, PIERRE BOUCHET, oferece-nos esta idéia bastante precisa:

— ...«o ato de uma coletividade que submete as decisões das pessoas físicas e morais a objetivos coerentes e a prazos determinados».<sup>3</sup>

---

2. MOREIRA, Vital — **A Ordem Econômica do Capitalismo**, Ed. Centelha, 1973, pág. 135.

3. BOUCHET, Pierre — **La Planification Française — Vingt Ans d'Experience**, Editions Seuil, Paris, 1966, pág. 39.

Ao Estado de Direito, satisfaz plenamente esta conceituação. E ao Direito Econômico Positivo nada mais se precisa acrescentar a respeito, pois o Plano, tomado como «ato de uma coletividade» organizada em Estado, assumirá as condições de lei discutida e aprovada, de modo a representar, efetivamente, os anseios e as possibilidades expressas pelos representantes eleitos desta coletividade.

A pesquisa, tanto no direito brasileiro, como no estrangeiro, já permite a observação de dados importantes sobre a técnica adotada pelo legislador constituinte para satisfazer a delicada missão de introduzir, nos textos constitucionais, o Planejamento, como um autêntico **instituto** jurídico. Procedimentos diversos não invalidam o significado desse esforço, mas, ao contrário, enriquecem os estudos com sugestões capazes de ampliar a compreensão científica de tema tão decisivo para os nossos dias.

### 1.1. Consignação do PLANO nas Constituições Brasileiras

Justifica-se a indagação sobre a necessidade da consignação da expressão **Plano** no texto constitucional, para que se configure a presença do Planejamento na **ideologia** adotada pelo respectivo país. Por outro lado, tal indagação tem sentido quando vamos encontrar, durante a vigência de Constituições liberais, leis ou decretos que instituem **planos** infinitamente próximos destes que estamos analisando à luz do Direito Econômico.

Considerações mais atentas sobre o material oferecido pelo Direito Positivo Brasileiro permitem-nos formular idéias mais claras a respeito. Tentemos organizá-las pelos períodos de vigência das diversas Constituições brasileiras.

1.1.1. **Constituição de 25 de março de 1824** — O período imperial brasileiro, caracterizado pelo «governo monárquico, constitucional e representativo» não contaria com a preocupação do Planejamento em sua Constituição, mas alguns problemas nacionais crônicos merecem legislação especial. Este dado interessa sobremaneira ao aspecto jurídico do problema, pelo que oferece em termos de contribuição ao estudo da evolução de um «sistema brasileiro de Planejamento».

1.1.2. **Período Republicano anterior à Constituição de 1891** — Os problemas econômicos críticos e crônicos que vinham do Império, mereceram medidas legislativas anteriores à própria Constituição de 1891. Nestes textos, podemos colher informações que definem a **ideologia** do Governo Republicano a respeito.

Um diploma particularmente importante para este estudo é o Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890.

Quanto ao uso da expressão **plano**, e ao conteúdo perfeitamente capaz de corresponder a um planejamento setorial de âmbito e de integração nacional, não só no sentido espacial geográfico como no de técnicas diferentes da mesma atividade do transporte, basta examinar-lhe o artigo 1º e, especialmente, o seu parágrafo único.<sup>4</sup>

Seu nítido caráter ideológico está no «considerando» pelo qual se fazia necessária a revogação do sistema anterior de concessões de exploração de trechos de estradas de ferro no país. O assunto regia-se, até então, pela circular nº 2, de 16 de janeiro de 1873 e pelo regimento baixado com o decreto nº 5.561, de 28 de fevereiro de 1874. Agora, porém, com o Federalismo adotado pela República, exigia-se que fosse «claramente discriminada a competência do Governo Federal, da dos Governos dos Estados», para efeito daquelas concessões.

Assim, o art. 1º, após discriminar as hipóteses da competência federal, considerava as estradas de ferro nele especificadas, como fazendo «**parte de um plano geral de viação**». Determinava, ainda, os casos de limitação da competência dos Governos dos Estados.

A ideologia liberal republicana, abstencionista em termos de ação econômica direta do Governo, não dispensava a elaboração de um Plano Geral de Viação que comandaria a atividade privada na execução dos serviços considerados de utilidade pública. Já não se admitia a construção de estradas ao bel prazer da iniciativa

---

4. Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890. Art. 1º, parágrafo único: «As estradas de ferro compreendidas nas três hipóteses deste artigo farão parte de um **plano geral de viação** que será organizado para servir de base às respectivas concessões».

privada. Ao contrário, esta era atraída para a realização dos interesses mais amplos da coletividade, expressos pelo Governo em um **plano**.

Nem tão abstencionista se mostrava, aliás, o Estado. Motivos especiais eram estabelecidos no Decreto nº 524, pelos quais o Estado Membro poderia construir e receber auxílio da União na realização de estradas.<sup>5</sup>

1.1.3. **Constituição de 24 de fevereiro de 1891** — Adotando o regime representativo, a República Federativa instituída pela Constituição de 1891 revelava-se eminentemente liberal, em termos de atividade econômica. Abstenseísta, portanto. De modo geral, entretanto, o seu artigo 3º, reservando 14.400 quilômetros quadrados de terras no Planalto Central do País para a futura Capital Federal (que mais de meio século seriam necessários para que tal ocorresse) é considerado como uma antevisão e predeterminação que se assemelham por demais às projeções dos Planos. Fora disso, não se encontra a expressão **Plano** e nem elementos indiretos que o caracterizem, em todo o seu texto. Note-se, ainda, que dentre os constituintes, quatro seriam futuros presidentes da República e, apesar disso, nenhum vislumbre de preocupação para com o Planejamento foi ali introduzido.

Não obstante, problemas crônicos continuavam se impondo aos governos brasileiros. E o Decreto nº 33.965, de 25 de dezem-

---

5. Decreto nº 524, de 26 de junho de 1890. Art. 3º: «Fora dos casos previstos nos artigos precedentes, o Governo Federal só poderá decretar a construção de linhas férreas no território de um Estado, quando for necessário ligar, ao sistema de viação geral ou a um porto de mar, os estabelecimentos militares ou industriais pelo mesmo Governo custeados, e ainda quando tiver de satisfazer interesses fiscais nas fronteiras. Se, porém, houver conveniência para o Estado em efetuar a construção da mesma linha para satisfazer fins econômicos, a intervenção do Governo Federal se limitará a auxiliar a construção da linha mediante acordo preestabelecido. Art. 4º — O Governo Federal poderá prestar auxílio a qualquer Estado na construção das linhas da competência deste, quando lhe faltarem recursos para fazê-lo. Este auxílio, porém, só será prestado quando solicitado e se limitará aos meios indiretos de que não resultarem ônus diretos ou definitivos para a União».

bro de 1919, vai autorizar o próprio Governo a construir obras necessárias à irrigação de terras cultiváveis no nordeste brasileiro. Tal como nos **planos** hoje levados a efeito com referência ao mesmo problema, o governo ficou autorizado a «construir por administração ou por contrato, e, neste caso, mediante concorrência pública», as obras necessárias à irrigação (Art. 1º). Ficou estabelecida uma «caixa especial» para o custeio das obras e sua manutenção (Art. 2º). Admitiu-se a venda e o arrendamento das terras pelo Governo (Art. 2º, d), bem como a renda de serviços (idem). A União assegurou-se a administração das obras até pagar-se da importância dispendida (Art. 4º).

Todos estes elementos podem ser tomados como precursores da Política Econômica de Planejamento que o Estado viria adotar mais tarde, indagando-se quanto ao sentido que ofereçam em contradição com o liberalismo constitucional da época.

Na mesma linha, poderiam ser citados, entre outros, o Decreto nº 3.316, de 16 de agosto de 1917, pelo qual o Governo foi autorizado a amparar e fomentar a produção nacional. Também o Decreto nº 12.943, de 30 de março de 1918, pela instituição de favores à indústria de extração e beneficiamento de carvão mineral e o Decreto nº 12.944, de 30 de março de 1918, que institui favores à indústria siderúrgica. Estes dois últimos, no entanto, oferecem o correto sentido liberal, mesclado da ação governamental apenas exercida por meio de estímulos à iniciativa particular. Definiam, portanto, princípio neo-liberal e, ao mesmo tempo, refletiam a realidade brasileira da necessidade de atrair capitais e tecnologias para o ajustamento de nossa situação econômica ao que de mais avançado se realizava em outras partes do mundo.

1.1.4. **Períodos de 1930 a 1934** — Da vitória da Revolução de 1930 até à Constituição de 1934 decorreu um período de grande importância, em termos de transformação ideológica referente à condução da vida econômica do País. De uma predominância liberal, passou-se a medidas intervencionistas marcadas sobretudo pela **organização da economia sob forma cartelizada**. Surgiram os Institutos, dos quais um exemplo ainda hoje presente é o do Alcool e do Açúcar. Os diversos setores da economia pas-

saram a ser organizados sob esta orientação. Dispositivos como os referentes à propriedade das jazidas e riquezas minerais, que a Constituição de 1891 havia aderido ao solo, foram dele separadas e todos um conjunto de princípios era modificado, sendo estas modificações absorvidas na Constituição que se promulgaria em 1934.

1.1.5. **Constituição de 1934** — A Constituição de 1934 absorveu os princípios neo-liberais e, por vezes, mais acentuadamente **dirigistas**, alimentados a partir de 1930. Nela, a identificação dos elementos ideológicos pode ser feita pela «garantia da liberdade econômica», mas «dentro dos limites que norteiam a organização da ordem econômica», isto é, os «princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna» (Art. 115).

Para que se cumprisse satisfatoriamente esse desiderato, «os poderes públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões do país» (Art. 115, parágrafo único).

A expressão **Plano** iria ser adotada, então, pela primeira vez, em textos constitucionais brasileiros, com o sentido de uma política de Planejamento em dimensões abrangentes. É o que se verifica no

— Art. 16 das Disposições Transitórias — «Será imediatamente elaborado um plano de reconstrução econômica nacional».

Nestas expressões simples, o legislador disse tudo o que competia em questão de consignação do Plano no texto constitucional, embora desprezasse a técnica de descer a detalhes.

Note-se, porém, que o tema não foi situado no capítulo da «Ordem Econômica e Social» sendo este, só por si, uma inovação do maior significado na caracterização de uma Constituição **intervencionista**. A transitoriedade dessa localização, pode ser tomada como uma intenção ainda incipiente de adotar o Planejamento como um «remédio heróico», e não como uma «política econômica» permanente.

Além deste registro do vocábulo **plano** em sentido abrangente e de natureza econômica, vários outros podem ser anotados na mesma Constituição. Referem-se a **planos setoriais**. Assim, com referência ao problema dos transportes, tantas vezes tratados anteriormente, determina o Art. 5º, IX, das «Disposições Preliminares», que compete à União:

— «estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem» . . .

Na área da **educação**, estabelece o art. 150, a), incluído no Capítulo da «Educação e da Cultura», compete à União:

— «fixar o **plano nacional de educação**, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país» .

Percebe-se que neste particular já foram tratados detalhes técnicos do planejamento como a **coordenação** e a **fiscalização**.

A Constituição de 1934 já registra o Plano como uma forma de ação e de política, de resto perfeitamente indicada para cumprir os princípios ideológicos definidos, por exemplo, em seu art. 115, primeiro do Capítulo da «Ordem Econômica e Social».<sup>6</sup>

Na execução de medidas que venham cumprir a ideologia definida constitucionalmente, vamos encontrar, por seu turno, o emprego do vocábulo **plano**, de maneira conveniente.

Assim, a lei nº 175, de 7 de janeiro de 1936, que afirma regular o disposto no art. 177 da Constituição,<sup>7</sup> define o campo de ação do que denomina o «**plano** sistemático de defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte . . .»

---

6. Art. 115 da Constituição de 1934: «A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica».

7. Lei nº 175, de 7 de janeiro de 1936; «Art. 1º — O plano sistemático da defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte, de que trata o art. 177 da Constituição, compreende: . . . . .»

Se considerarmos um avanço da Constituição de 1934, em relação à consignação do Plano na Lei Básica brasileira, teremos que registrar um recuo na Carta de 1937. Nem se pode desprezar este detalhe, porque de todas as Constituições brasileiras, justamente esta sempre tem sido apontada como a mais característica de «governo forte», ligado a ideologias dadas como correspondentes ao intervencionismo de Estado na vida econômica e muito especialmente ao planejamento. Este fato concorre para se compreender a evolução do «sistema brasileiro de planejamento», que não se compromete com regimes políticos ou tendências constitucionais de extrema, e, ao contrário, se alicerça em princípios democráticos.

A Constituição de 1937 não registra o vocábulo **Plano**, nem sequer uma vez. Os autores mais condescendentes, querendo garantir uma seqüência histórica na configuração de uma mentalidade planejadora, costumam situar nessa Carta Magna, elementos que a configuram.<sup>8</sup>

Não chegaremos a tanto, pois estamos procurando registrar o Plano, no texto constitucional, e, aí, não se acha consignado.

Apesar disso, foi elaborado, na vigência da Carta de 1937, o «Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional», da maior importância para a realidade brasileira.

O condicionamento legal deste Plano foi garantido pelo Decreto-lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939, que o aprova. E, na fundamentação constitucional desta aprovação, é citado o art. 180 da Constituição Federal, que dava ao Presidente da República amplos poderes para expedir decretos-lei sobre todas as matérias de competência do Legislativo, enquanto não se reunisse o Parlamento Nacional.

Resta analisar melhor esse condicionamento constitucional, pois a competência atribuída ao Presidente da República era para

---

8. Art. 61, f) Constituição de 1937: «preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do país»... Do mesmo modo, costuma ser citado o dispositivo referente ao Conselho da Economia Nacional, art. 157, especialmente na definição de suas atribuições, definidas no art. 61 e parágrafos.

«todas as matérias da competência legislativa da União». A ausência do registro expresso do Plano entre os itens dessa competência, revela que mais uma vez admitiu-se o Plano legalmente estabelecido, embora sem consignaçaõ expressa na Carta Magna. Isto leva ao raciocínio de que em termos de **ideologia**, a base constitucional ficaria transferida à adoçaõ do intervencionismo de Estado na vida econõmica. Mais ainda, como se viu anteriormente, a lei ordinária pode aprovar um Plano, até mesmo quando o Estado, em lugar de executá-lo diretamente, prefere atribuir a particulares, esta missãõ. Adiante veremos, porém, que mesmo nos «sistemas de planejamento» mais aperfeiçoados da atualidade, ainda se põem em prática medidas dessa natureza, com a participaçaõ crescente dos particulares na execuçaõ dos planos governamentais.<sup>9</sup>

A análise do Decreto-Lei nº 1.508<sup>10</sup> revela que alguns elementos da técnica de planejar são abordados, ainda que timidamente. Assim, nos «considerando», são expostos dados que correspondem, de algum modo, ao «diagnóstico» daquela técnica. Do mesmo modo, trata-se dos recursos a serem empregados e da política financeira, que é definida como de equilíbrio das receitas e despesas públicas. Quanto ao objetivo a ser alcançado, ainda nos «considerando» são citadas as «indústrias básicas», obras públicas e o sentido de defesa nacional.<sup>11</sup>

Passado ao corpo do Decreto-lei, temos outros elementos caracterizadores da técnica de planejamento aplicada à elaboração do texto legal. Neste sentido, podem ser citados, entre outros:

---

9. COSTA, Jorge Gustavo da — **Planejamento Governamental — A experiência brasileira**, Fundação Getúlio Vargas, 1971, pág. 39.

10. Decreto-Lei nº 1.058, de 19/1/1939. Art. 1º: «Fica instituído o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional», cuja execuçaõ é estimada na importância de 3.000.000,000\$000 (três milhões de contos de réis) para um período de cinco anos a ser anualmente aplicada mediante créditos especiais abertos pela quinta parte».

11. ...«Considerando que urge promover a criaçaõ de indústrias chamadas básicas como a siderurgia e outras, a execuçaõ de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País»...

a) a institucionalização legal do Plano — «Fica instituído o Plano Nacional de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional...» (Art. 1º).

b) determina-se o prazo de 5 anos para a sua execução (Art. 1º).

c) adota-se o sistema plurianual orçamentário.

d) garante-se uma receita especial para o Plano.

e) o Ministério da Fazenda figura como órgão da estrutura administrativa que centraliza as contas do Plano (Art. 3º), a Contadoria Central da República demonstra a receita e a despesa correspondentes (art. 5º), o balanço realizado é submetido a exame do Tribunal de Contas, mas a objetivação das realizações pretendidas é anualmente determinada pelo Presidente da República, que, neste caso, detém a condução do Plano (Art. 4º). Aí reside, pois, um importante dado referente ao planejamento no presidencialismo, que, no caso presente, pelas circunstâncias dos poderes excessivos e praticamente absolutos, confiados ao Presidente da República, contagiava de autoritarismo o Plano, ainda que fosse institucionalizado por um Decreto-Lei. O vício não se desvaneceu completamente do «sistema brasileiro», como se terá a oportunidade de perceber e de analisar nos períodos e processos posteriores.

De qualquer modo, se aproximamos as **ideologias do planejamento** e a da **intervenção**, pelo fato da primeira não estar expressamente registrada no texto constitucional, os modos de realização desta última permitem ampliar-se o raciocínio para aceitação daquela, ao consignar:

— Art. 140 da Constituição de 1937... «A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta»...

Em termos de **ideologia**, completa-se o quadro com o disposto no art. 140:

— «A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, colocadas sob a assistência e a proteção do Estado, são órgãos deste e exercem funções delegadas do poder público».

O caráter ideológico corporativista, que aproxima a Constituição de 1937, das Constituições fascistas da época, talvez encontrasse raízes na própria representação das organizações profissionais adotadas na Constituição de 1934.<sup>12</sup> No entanto, sua caracterização indiscutível estava nos poderes dados ao Presidente da República.

Entretanto, se a Carta de 1937 não se referia a **plano**, o Decreto nº 16.683, de 29 de setembro de 1944, sob a sua vigência, aprova o «Regimento da Comissão de Planejamento Econômico» e dispõe:

— Art. 1º — «O Planejamento Econômico Brasileiro assentará na conjugação de esforços entre o Estado e particulares, cabendo ao Estado criar e manter a ambiência indispensável ao surto e à expansão da iniciativa particular, completando-a onde esta se mostrar deficiente».

Não se pode negar que, de algum modo, o período de 1937 a 1946 tenha registrado o tratamento legal dos Planos enquanto componentes da ideologia constitucionalmente adotada. Apenas, a expressão não está consignada na Lei Maior.

1.1.6. **Constituição de 1946** — Geralmente, a Constituição de 1946 é considerada como o diploma da «redemocratização brasileira». Sua importância aumenta, portanto, em relação ao problema do Planejamento, pois que não se mostra liberal como a de 1891, nem Corporativo (1934) ou Corporativo-ditatorial (1937).

---

12. Art. 23, da Constituição de 1934: «A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar».

Ao contrário, caracteriza-se como neo-liberal e democrática procurando adaptar a situação brasileira à realidade do mundo de após Segunda Guerra Mundial. Assim como o fizeram as Constituições de 1934 e 1937, dedica todo um capítulo à «Ordem Econômica e Social», condiciona o uso da propriedade privada dos bens de produção, permite a desapropriação e a intervenção do Estado.

Não chega a mencionar expressamente um **Plano** de âmbito nacional, como o fez a Constituição de 1934 (Art. 16 das Disposições Transitórias). Mas, ao contrário da Carta de 1937, faz diversas referências a **planos**, embora os considerando no âmbito regional ou no setorial.

Assim, podemos registrar em seu texto:

- «Art. 5º — Compete à União: X) estabelecer o plano nacional de viação»;
- «Art. 156 — A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo **planos** de colonização e de aproveitamento das terras públicas. . . .»
- «Art. 198 — Na execução do **plano** de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União despenderá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária».
- «Art. 199 — Na execução do **plano** de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária».
- «Art. 29 — Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias — O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um **plano** de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias».

Se quisermos complementar esta consignação expressa do Plano, na Constituição, com outros elementos ideológicos dela constantes, poderemos lembrar:

- o disposto no Art. 146, que autoriza a intervenção;
- a criação do Conselho Nacional de Economia (Art. 205 e seu § 2º), com a incumbência de estudar a vida econômica do país e de sugerir medidas necessárias ao poder competente, para a sua solução.
- condicionamento do uso da propriedade privada ao bem estar social (art. 148).
- repressão ao abuso do poder econômico, reafirmação dos princípios da economia de mercado, livre concorrência e legitimidade dos lucros não abusivos (art. 148).
- «ordem econômica e social» baseada na «justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano», bem como a responsabilidade do Estado assegurar existência digna pela garantia de trabalho para todos (Art. 145 e seu parágrafo único).
- desapropriação por necessidade ou utilidade pública (art. 141, § 16).
- condicionamento do uso da propriedade ao bem estar social (art. 147).

Este embasamento constitucional do Planejamento na Constituição de 1946 daria a oportunidade de surgirem medidas relacionadas com o desenvolvimento de um «sistema de planejamento» no país, do mesmo modo que justificaria a elaboração de leis para os diversos planos ali mencionados.

Assim, numa seqüência cronológica em período compreendido na vigência da Carta de 1946, podemos destacar, dentre outros, os seguintes diplomas da legislação ordinária que a complementam:

- Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949, que «dispõe sobre as atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia», instituído pelo art. 205

da Constituição, e que se encarregaria de «estudar a vida econômica do país» e tomar amplas medidas a respeito.

- Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950, que «aprova o Plano SALTE. Esta lei já adota a técnica utilizada pelas leis dos planos, sendo estes especificados em **anexos**, como veremos adiante.<sup>13</sup>
- Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, que cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, destinado a funcionar como Banco de Investimento e capaz de incrementar o crédito a longo prazo para atividades de base.
- Lei nº 1.184, de 30 de agosto de 1950, que transformara o Banco de Crédito da Borracha, S.A. em Banco de Crédito da Amazônia, e que exerceria tarefa fundamental no Plano referente àquela região.
- Lei nº 1.886, de 11 de junho de 1953, que aprova o Plano do Carvão Nacional.
- Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, que «dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências».
- Lei nº 2.976, de 28 de novembro de 1956, que «dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da fronteira sudoeste do País».
- Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que «institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências».
- Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961, que «cria a Comissão Nacional de Planejamento».
- Lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963, que «aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e também adota o sistema de apresentar anexos».
- Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, que «dispõe sobre a Coordenação do Planejamento Nacional, e dá outras providências».

---

13. Vide adiante, a «lei do Plano».

Desta legislação que instrumentaliza o Planejamento no período de vigência da Carta de 1946, a Lei nº 970, referente ao Conselho Nacional, baseia-se no art. 205 da Constituição. A Lei nº 1.102, que aprova o Plano Salte, autoriza o Presidente da República a realizá-lo, mas não se refere ao texto constitucional. A Lei nº 1.628, que cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do mesmo modo. A Lei 1.184, que dispõe sobre o Banco de Crédito da Borracha, idem. E o mesmo se verifica com a Lei nº 1.886, que aprova o Plano do Carvão Nacional.

A lei nº 1.806, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, entretanto, já faz referência ao art. 199 da Constituição, que o autoriza. Ao mesmo tempo, a Lei nº 2.976, que dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, não faz referência a texto constitucional. Também a Lei nº 3.692, que institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste não faz qualquer menção nesse sentido. Igual comportamento se registra na Lei nº 51.152, que cria o Conselho Nacional de Planejamento. E, ainda, do mesmo modo, procede o Decreto nº 52.256, que dispõe sobre a Coordenação do Planejamento Nacional. A legislação ordinária chega até à aprovação de Planos, no sistema brasileiro, sem que a consagração expressa se encontre na Constituição. Mas, os fundamentos ideológicos aí se encontram registrados, sempre que procuramos melhor técnica legislativa de seu tratamento.

**1.1.7. A Constituição de 1967/69** — A Constituição de 1967, com sua emenda de 1969 define a ideologia adotada em relação ao Planejamento e que deve ser tomada como expressão do movimento de 1964.

O texto constitucional reúne em um artigo e seus itens, os diversos tipos de **Plano** que consigna, sem que os coloque no Capítulo da «Ordem Econômica e Social». Prefere localizá-los na «Competência da União», e assim os discrimina:

Art. 8º — .....

V — planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais;

XI — estabelecer o plano nacional de viação;

XIV — estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento;

Como se percebe, não primou o constituinte por um esmero técnico no trato do assunto, quando separa a incumbência de «planejar o desenvolvimento», que se subentende geral para o país, (item V), dos «planos regionais» de desenvolvimento (item XIV).

Uma importante inovação ideológica que veio ferir, por sua vez, a ideologia federalista, é a que foi introduzida pelo

Art. 10 — A União não intervirá nos Estados, salvo para:

.....  
c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal».

A liberdade de planejar, atribuída ao Estado-Membro, fica cerceada por este dispositivo. O que possa traduzir em termos de ideologia, portanto, é que em matéria de **planejamento**, a Constituição impõe um sentido de «verticalidade» e «integração» dos Planos Federais com os Planos Estaduais. Este princípio ideológico comandará vários outros raciocínios em áreas do Direito Econômico, como a criação de órgãos de atuação econômica do Estado, a aplicação de recursos paralelos ou superpostos e outros.

Ainda relacionado com os **planos**, encontramos o disposto no art. 13, IX, § 5º, mandando que não sejam concedidos, pela União, auxílios a Estado ou Município, sem a prévia entrega, ao órgão federal competente, do **plano** de sua aplicação. Esta exigência de planejamento financeiro, certamente se liga à do planejamento econômico, e daí a conotação que se lhe atribui.

Uma significativa inovação deve ser apontada nas «Atribuições do Poder Legislativo, quando a Carta de 1967/69 confere-lhe a de «dispor» sobre todas as matérias de competência da União, com a sanção do Presidente da República», **especialmente** quanto a:

Art. 43 — .....

IV) **planos** e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;

Salta claramente a importância desta medida que estabelece a necessidade dos **planos** assumirem a forma de diploma legal.

O artigo 43, ainda completa a medida, determinando para os mesmos:

«II — orçamento anual e plurianual...»

A adoção do orçamento plurianual, com as apropriações anuais das parcelas que correspondem às etapas do plano, completam o sentido de efetivação deste.

O mesmo sentido cumpre-se com o disposto no art. 60, parágrafo único, ao tratar do Orçamento e determinar que:

— «As despesas de capital obedecerão, ainda, a orçamentos plurianuais de investimento...»,

O mesmo se dá com o estabelecido no art. 62, § 3º, pelo qual:

— «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».

E, ainda, o dito no art. 63:

— «O orçamento plurianual de investimento consignará dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País».

Este conjunto de medidas financeiras pode ser tomado como complementar da consignação do **plano** no texto constitucional.

Os elementos ideológicos, porém, que completam aquela consignação, ainda devem ser identificados, entre outros, nos seguintes dados:

— Art. 160 — «A ordem econômica e social tem por fim realizar o **desenvolvimento nacional** e a justiça social».

Seguem-se os seus itens referentes a «liberdade de iniciativa» (I), combinada com «função social da propriedade» (III) e «harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção» (IV). Do mesmo modo, «liberdade de iniciativa» acha-se condicionada à «repressão ao abuso do poder econômico» (V). A «valorização do trabalho como condição da dignidade humana (II), combinada com a «expansão das oportunidades de emprego produtivo» (VI) são outros pontos que se conciliam nos planos.

Ainda na mesma linha ideológica, o disposto no art. 170, § 1º, pelo que apenas «em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará ou explorará diretamente a atividade econômica», confirma a posição neo-liberal da Carta de 1967/69, ainda melhor definida no «caput» do mesmo artigo, quando dá preferência às empresas privadas, para o exercício da atividade econômica no país.

O texto constitucional de 1967/69 ainda ganhou a contribuição da Lei Complementar nº 3 de 7-12-1967 que passou a exigir **forma de lei para os planos nacionais** (Art. 1º) e, além disto, definiu o que a lei considera Plano Nacional (Art. 2º)<sup>14</sup>

Ainda devem ser registrados as modificações da Lei Complementar nº 9, os Atos Complementares nº 43 e 76, pelos quais se manda o Poder Executivo elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento (Art. 1º).

## 1.2. **Consignação constitucional da ideologia no Direito Comparado**

A pesquisa nas Constituições de diversos países, tanto revela as que não consignam expressamente o **plano**, como aquelas que, além de fazê-lo, descem a detalhes a seu respeito. Esses detalhes,

---

14. Lei Complementar nº 3 — «Entende-se por Plano Nacional o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social».

por sua vez, assumem tal significação, que oferecem a tendência de **irem sendo** considerados como autênticos «institutos» do Direito Econômico do Planejamento. Muitos deles são tratados em leis ordinárias ou atos complementares à Constituição, em alguns países como o Brasil, enquanto que em outros, já se encontram explícitos no próprio texto constitucional, como acabamos de afirmar. Citemos alguns casos de consignação expressa do Plano na Constituição:<sup>15</sup>

- Renânia-Palatinato: . . . «preparação de planos do governo concernente à direção do trabalho, ao emprego dos meios de produção e à repartição dos bens».
- República Democrática Alemã e Checoslováquia: «. . . o Estado dirige o plano econômico público».
- Saxe: . . . «o plano é obrigatório relativamente a todos aqueles que participam de sua aplicação».
- Bulgária: . . . «o Estado orienta por um plano econômico nacional a própria atividade econômica».
- Sarre: . . . «a planificação geral. . .» . . . «por lei» . . .
- URSS: . . . «a vida econômica é determinada e dirigida pelo plano de Estado da economia nacional».
- Itália (Estatuto Especial da Ilha de Sardenha): . . . «o Estado, com o concurso da **região**, dispõe de um plano orgânico para favorecer a renovação econômica e social.<sup>16</sup> Além do art. 41, alínea 3, que fala especificamente de plano, a Constituição Italiana declara que a vida econômica é determinada e dirigida pelo plano de Estado da economia nacional».<sup>17</sup>

---

15. Vide nosso «Do Econômico nas Constituições Vigentes», Edição **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, UFMG, Belo Horizonte, Brasil, 2º volume.

16. VERGEOT, Jean — **Les Plans dans le Monde**, pág. 54, Editions France-Empire, Paris, 1970.

17. KATZAROV, Konstantin — **La Planification comme problema juridique**, in «Conferências no Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris», 21-11-1957, especialmente o art. 164 que rege as relações entre o plano e todas as pessoas morais e físicas que participam da vida do país.

— Checoslováquia: dedica todo um capítulo ao Planejamento e é a mais completa a respeito.

### 1.3. «Institutos» de Direito Econômico do Planejamento nas Constituições

Conforme foi dito acima, ao consignar o plano no texto constitucional, o legislador constituinte de alguns países desce a detalhes, alguns dos quais chegam a configurar «institutos» do Direito Econômico do Planejamento.

Dentre estes detalhes podemos citar, além da definição de «objetivos», a «autoria» dos planos, a «periodicidade», a «base econômica», as «bases políticas», a «execução», a «fiscalização», «a legalização» e o seu processo, o «campo de incidência» e assim por diante.

Dentre estes, chegam a oferecer certa consistência como «institutos» do Direito Econômico do Planejamento, sendo consignados constitucionalmente, os seguintes:

1.3.1. **Periodicidade** — A «periodicidade» do plano constitui um dos temas principais da institucionalização e da legalização desta técnica de atividade econômica governamental, não só porque depende das condições estruturais de cada país, como da situação conjuntural interna e externa. Acima disso, porém, em termos jurídicos, trata-se das responsabilidades assumidas por um governo, com a aprovação do **plano**, e que devem ser por ele cumpridas, e não passadas como imposição ao governo seguinte.

Realmente, a própria elaboração do plano já consome uma parte do período de um governo eleito. A execução absorveria a outra parte. E os projetos e programas de duração superior ao prazo governamental, ficariam como determinações de um governo ao outro. Nas democracias representativas, assim como nas formas parlamentares, com os gabinetes que se sucedem, este é um dos mais delicados temas.

No Direito Comparado, encontramos tal preocupação de certo modo revelada no art. 163-1, da Constituição da Checoslováquia.

No direito brasileiro, o tema não está presente ao texto constitucional, mas foi objeto de tratamento específico no Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, ao dispor que:

— «Art. 1º — O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração quadrienal» . . .

Procurando ajustar ainda melhor a periodicidade dos planos brasileiros à duração do mandato dos governos que os elaboram, foi editado o Ato Complementar nº 76, que mudou a redação acima pela seguinte:

— «Art. 1º — O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República . . .»

Os mesmos artigos mandam que tais Planos sejam submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial, restando para a sua execução, apenas os anos seguintes.

**1.3.2. Execução** — Na medida em que preocupações jurídicas de natureza democrática exigem que o **plano** deixe de ser uma **peça técnica** subtraída ao conhecimento geral e passe a constituir **lei** do conhecimento de todos, os governos que os executam vêm aumentadas as suas responsabilidades no que tange à prestação de contas dos atos de execução e fiscalização correspondentes.

O legislador constituinte oferece-nos a prova desta preocupação, abordando o tema por diversos modos, como se segue:

— República Democrática Alemã: «. . . as representações do povo são encarregadas do controle de sua execução» . . .

— Bulgária: «. . . no decorrer da elaboração e da realização do plano econômico nacional, o Estado utiliza o concurso ativo das associações e instituições profissionais, econômicas e sociais . . .

- Checoslováquia: «...o Governo apresenta relatórios regulares à Assembléia Nacional sobre a execução do plano econômico único...»
- Síria: «...podem ser criadas instituições com autonomia financeira e administrativa para executar e dirigir planos determinados»...

**1.3.3. Outros temas consignados nas Constituições** — O Direito Comparado mostra-nos como outros temas que não poderiam ser alçados ao nível de «institutos» do Direito Econômico do Planejamento, porém que são essenciais ao seu funcionamento, também foram objeto de registro nas Constituições de alguns países. Dentre eles, anotaremos os seguintes, já acima referidos:

#### **1.4. Objetivos do Plano**

Estão registrados, dentre outras possíveis, nas seguintes Constituições:

- Iugoslávia e Albânia: «...proteger os interesses vitais do povo, elevar seu nível de bem-estar e explorar todas as possibilidades e forças econômicas»...
- República Democrática Alemã: «...assegurar as bases materiais e aumentar o bem-estar dos cidadãos»...
- Renânia - Palatinato: «...dirigir o trabalho, emprego dos meios de produção e repartição dos bens»...
- Saxe: «...dirigir racionalmente a economia com o objetivo de satisfazer as necessidades do povo, graças ao aumento de sua produtividade e à exploração de todos os recursos econômicos do país»...
- Hungria: «...visar o acréscimo das forças produtivas, o aumento dos bens coletivos e a elevação contínua do nível material e cultural dos trabalhadores e reforçar o poder defensivo do país»...
- Itália: «...que a atividade econômica possa ser dirigida e coordenada em vista dos fins sociais»...

- Checoslováquia: «...de maneira tal que o consumo nacional seja assegurado na medida conveniente, que a quantidade, a qualidade e a continuidade da produção sejam acrescidas e que seja, assim, progressivamente elevado o nível de vida da população»...
- URSS: «...aumentar a riqueza nacional, elevar de maneira constante o nível de vida material e cultural dos trabalhadores, afirmar a independência e reforçar a sua capacidade de defesa com o objetivo de proteger os interesses vitais dos povos, elevar o nível de bem-estar nacional e utilizar metodicamente todas as possibilidades e forças econômicas»...

No Direito Brasileiro, poderíamos considerar o registro dos **planos** nos textos constitucionais, pela sua natureza setorial ou regional, como referentes aos objetivos, quando tratassem de viação, de transporte, de combates contra as secas, de aproveitamento do Rio São Francisco ou de Desenvolvimento da Amazônia, e assim por diante. Mas, especialmente, devemos anotar a Constituição de 1934, quando declarou no art. 16 de suas «Disposições Transitórias»:

... **um plano de reconstrução econômica nacional**...

No sistema da Constituição de 1967/69, o objetivo definido na própria lei que aprova o Plano e se define como sendo o «desenvolvimento», está consignado no texto constitucional, especialmente no art. 8º, V e art. 43, IV.

### 1.5. **Autoria do Plano**

Ao cuidar da autoria do Plano, a legislação determina a competência para a elaboração da peça técnica e a iniciativa de transformá-la em lei. Estes dois elementos devem ser objeto de atenção na análise da tese proposta, pois seu comportamento varia de acordo com os sistemas políticos adotados. Para registro da experiência a respeito, anotamos:

- Renânia - Palatinato: «...a Câmara Econômica Superior deve participar da preparação dos planos do Governo»...
- Bulgária: «...no curso da elaboração e da realização do plano econômico nacional, o Estado utiliza o concurso ativo das associações e instituições profissionais econômicas e sociais»...
- Sarre, Checoslováquia, URSS, dão a responsabilidade ao **Estado**, sem se referirem ao Poder que a assume.

No sistema brasileiro, o assunto é tratado nos Atos Complementares nº 43, e 76, cabendo ao Poder Executivo elaborar os Planos Nacionais de Desenvolvimento, sendo os mesmos submetidos à deliberação do Congresso Nacional (Art. 1º);

#### 1.6. Base econômica

Algumas Constituições definem as bases econômicas sobre as quais o Plano deve repousar. O dado é da maior relevância, pois é fácil compreender e F. Perroux já o salientara que **interesses econômicos dominantes na sociedade**, sempre influem na elaboração dos planos.

Se isto acontece nos países capitalistas, outro não é o fato que se verifica nas nações socialistas, razão pela qual, os seus legisladores constituintes trataram expressamente do assunto, como se pode ver:

- Iugoslávia, declara que o plano baseia-se «...no setor cooperativo e estabelecendo-se um controle geral do setor privado».
- Albânia, repousa «...sobre as organizações sindicais dos trabalhadores e empregados, sobre as cooperativas rurais, assim como sobre outros organismos das massas trabalhadoras».
- Hungria, repousa nas «...empresas coletivas, no sistema bancário estatizado»...

As Constituições neo-liberais, sempre fazem menção também ao setor privado ou aos organismos criados pelo Estado para agir economicamente, embora sob a forma de pessoas de direito privado, como as Sociedades de Economia Mista e as Empresas Públicas, além de Fundações, e outras. Também aí se incluem pessoas de direito público como as autarquias. Seu planejamento leva em consideração o funcionamento do mercado, e, embora, regulamentado, sobre ele fazem repousar, em parte, o planejamento, especialmente pela participação da iniciativa privada na sua realização.

### 1.7. Bases Políticas

A experiência do tratamento expresso das bases políticas do planejamento nas Constituições deve ser procurada naqueles países que o incorporaram como elemento fundamental de sua vida econômica. Nos países liberais, ou que mantêm predominância desta ideologia, ainda se deve encontrar as bases políticas na própria definição dos direitos individuais, da livre iniciativa e na intervenção. O tratamento expresso pode registrar-se:

- na Bulgária: . . . «O Estado utiliza o concurso ativo das associações e das instituições profissionais, econômicas e sociais» . . .
- na Checoslováquia: . . . «o governo apóia-se, para este fim, na iniciativa criadora dos trabalhadores e das suas organizações» . . .

### 1.8. Legalização do plano

Alguns legisladores constituintes foram explícitos na exigência de lei para os Planos. Outros deixaram à própria legislação ordinária, tratamento do assunto. Dentre os primeiros, anotamos:

- Renânia - Palatinato: «. . . a Câmara Econômica Superior deve ser ouvida pelo governo antes de qualquer decisão econômica ou social referente aos princípios» . . .

- República Democrática Alemã: ...«por meio de seus órgãos legislativos»...
- Saxe: ...«À exceção das proposições provenientes do governo, as proposições do Langtat visando a modificar o plano econômico que já se tenham revestido da forma de lei, não podem ser adotadas senão pela maioria de dois terços dos seus membros»...
- Checoslováquia: «...o plano econômico único é elaborado sempre por certo período e promulgo sob forma de lei»...
- Síria: «...é criado no Estado um Conselho Econômico cuja missão é sugerir planos e programas econômicos»...

No Brasil, o tema é tratado pelos Atos Complementares à Constituição, de ns. 43, de 29-1-69 e 76, de 21-10-69, bem como pela Lei Complementar nº 9, de 11-12-1970, que descem a todos os detalhes de elaboração, aprovação e execução do Plano.

### 1.9. Campo de incidência

Vimos como o legislador constituinte costuma tratar o Plano em sentido geral, global, ao passo que também o faz em sentido setorial ou regional.

No direito estrangeiro, podemos registrar os seguintes exemplos de consignação do campo de incidência do Plano:

- Hungria: ...«um plano econômico do Estado determina a vida econômica da República Popular da Hungria, orienta e controla a produção agrícola...»
- Checoslováquia: ...«O Estado dirige pelo plano econômico único toda a atividade econômica, notadamente a produção, o comércio e os transportes, de maneira tal, que o consumo nacional seja assegurado na medida conveniente, que a quantidade, a qualidade e a continuidade da produção sejam acrescidos e que seja, assim, progressivamente aumentado o nível de vida da população»...

Uma verdadeira evolução nesse sentido pode ser verificada nas diversas Constituições brasileiras. Começam com referências a planos setoriais e regionais, até que recomendam um plano global (Constituição de 1934) para depois voltarem, novamente, ao ponto inicial.

## 2. O PLANO E A POLÍTICA ECONÔMICA

Considerada a «política econômica» como o conjunto de medidas objetivas que concretizam os princípios da ideologia constitucionalmente definida, a ela vemos dedicado todo o instrumental da legislação ordinária referente ao planejamento.

O Plano, quando transformado em lei, é um exemplo típico desse **instrumento**. Mas, teremos a oportunidade de verificar mais adiante, que não basta a **lei do Plano** para que este se cumpra. Nem a política econômica se reduz apenas à lei do Plano. Ao contrário, várias leis, decretos, circulares e outros instrumentos, podem materializar medidas de política econômica sem que tenham qualquer relação com o Plano e, até mesmo, em países que não o adotam.

Graças a isto, consideremos as hipóteses em que a política econômica se utiliza da Lei do Plano, e sob que condição o faz.

### 2.1. O «espírito do Plano»

Um primeiro dado a considerar quanto se toma a Lei do Plano como instrumento de política econômica, refere-se ao que PIERRE MASSÉ chama o «espírito do plano». Este «espírito» significa a **ideologia** adotada e que irá ser concretizada pelas medidas de política econômica.

Não se reduz apenas a uma relação entre ideologia e medidas práticas. Aprofunda-se no significado da responsabilidade e do cumprimento do plano pelos componentes do Poder, seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Nas democracias neoliberais, envolve, ainda, o tipo de relacionamento das forças econômicas particulares do país, no esforço de realização do Plano.

Quando tomado de uma perspectiva neutra, o Plano sempre traduz a onipresença do Estado, abrangendo todos os aspectos da

vida social, econômica e cultural. Mas, quando enriquecido do sentido político, chega à conscientização global, à responsabilidade para com valores superiores, tais como a satisfação das necessidades de um povo e o seu bem-estar.

O «espírito do plano» é justamente a expressão desta conscientização. Mobiliza o direito no sentido de torná-la responsável, ao mesmo tempo que torna o plano uma realidade expressa e imposta pela força da lei.

## 2.2. Meios de ação político-econômica

Geralmente, são considerados meios **qualitativos** e **quantitativos**, na ação político-econômica. Ambos estão expressos nos Planos.

Dentre os qualitativos, temos os que se referem à própria organização da vida econômica do país. Deles decorrem os diferentes tipos de planos, e, certamente, os diversos comportamentos do direito positivo a respeito. Assim, ante a presença de elementos políticos do liberalismo, temos os «planos indicativos», nos quais o «espírito do Plano» assume expressão de importância ilimitada. Dele decorre, por exemplo, toda a chamada «economia combinada» (concertée), na qual o Estado e particulares discutem e aceitam a orientação e passam a realizar, em cooperação, os objetivos determinados no Plano.

Chega-se a montar uma estrutura específica para este tipo de ação. Os órgãos governamentais de planejamento, com a participação e a fiscalização do Legislativo, atuam sem ultrapassar a linha demarcatória dos princípios fundamentais do liberalismo, tais como o direito à propriedade dos bens de produção, a liberdade de iniciativa e outros.

Na medida em que se avança para as formas autoritárias de governo, também os planos serão autoritários, representando ainda o «espírito» predominante politicamente.

Quanto aos meios **quantitativos**, de ação, definem a intensidade desta ação, tanto pelas áreas de intervenção, como pelos órgãos ou entidades postas a serviço do planejamento. Podem

ser identificados, ainda, por processos clássicos, como as taxas e os impostos relacionados com o cumprimento quantitativo dos objetivos e metas, os direitos aduaneiros na política de exportação e importação, os incentivos de todo o gênero, e assim por diante.

### 2.3. Oscilações da política em face dos objetivos

Um dado fundamental da política econômica é o seu compromisso com a conjuntura. Assim, quando considerada em face dos **objetivos** do plano, resta trazer sempre atualizada a observação a respeito desses próprios objetivos, diante das modificações conjunturais manifestadas.

Um dos mais eloqüentes exemplos, nesse sentido, pode ser tomado pela crise do petróleo, que passou a ameaçar toda a civilização baseada na tecnologia desse combustível. Os planos elaborados antes da manifestação dessa crise, e cuja execução foi por ela alcançada, tiveram que **readaptar** seus objetivos às novas condições da conjuntura. A política econômica passou a sofrer oscilações no sentido desses ajustamentos e de resolver os problemas surgidos sem que o diagnóstico levado a efeito para a elaboração do plano tivesse conseguido detectar.

Por tudo isto, as leis dos Planos, nos países que adotam a economia de mercado, sujeita às mais sensíveis oscilações, geralmente os apresentam como «um conjunto de diretrizes e prioridades», ou como um «quadro de programas» . . . «e instrumento» de orientação . . .<sup>18</sup>

---

18. Lei nº 5.727, de 14/11/1971: «Art. 1º — São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974 . . .» Lei nº 6.151, de 4/12/1974, idem, para 1975 a 1972. Lei Francesa nº 65-1001, de 20-11-1973: Article Unique: Le V Plan . . . est approuvé comme cadre de programmes d'investissements pour la période 1966-1970 et comme instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social».

— TINBERGEN, J. — **La planification**, pág. 36.

— MASSÉ, Pierre — **Plano, aventura calculada**, pág. 137.

#### 2.4. Política econômica, sanções e estímulos

No Direito Econômico Positivo as sanções constituem um dos elementos primordiais do exercício da política econômica. Neste particular, o sentido da **coação**, como identificando a sanção, fica muito mais ampliado.

Assim, nas leis relacionadas com os planos, são geralmente utilizadas, não somente as multas, as detenções e outras, como as medidas de cassar concessão de exercício de atividade econômica, tornar pública a prática danosa de um agente, e assim por diante.

Do mesmo modo, os estímulos são postos em prática sob a forma de isenções, financiamentos, incentivos, benefícios da mais diversificada espécie, que encorajem a prática econômica determinada ou recomendada pelo Plano.

FARJAT aborda a necessidade de se «alargar a doutrina clássica do direito» especialmente em relação à coação. Afirma: «é preciso considerar que a existência de uma regra de direito não é necessariamente presa à existência da coação sob sua forma clássica. As concessões de vantagens, que são incentivos, asseguram a eficácia de uma regra, da mesma maneira que uma pena».<sup>19</sup>

#### 2.5. Efetivação das medidas de política econômica

A efetivação das medidas de política econômica que nos interessam, portanto, são as que estejam corporificadas em algum diploma legal ou constituam elemento de expressão jurídica que a ele corresponda.

Por certo que decisivas sugestões decorrem deste fato. Uma delas é a de se saber até onde uma **lei** que concretize um **plano** tem força de imposição relativamente aos particulares e ao próprio Estado. Trata-se da «juridicidade» do **plano**. Sobretudo quando

---

19. FARJAT, Gerard — **Droit Economique**, Presses Universitaires de Paris, 1971.

se refira a uma lei que estabelece **diretrizes**, é mais do que razoável indagar-se sobre qual o tipo de força coativa que apresenta.

Tais dúvidas remetem-nos ao estudo da **lei do plano** e de sua natureza.

## 2.6. Política Econômica e Direito Brasileiro do Planejamento

Dois diplomas legais cuidam especialmente da Política Econômica a ser seguida, a partir do Plano, no Brasil. São eles:

- **Decreto nº 6.036**, de 1 de maio de 1974, que determina em seu Art. 3º: «Incumbe ao Conselho de Desenvolvimento Econômico assessorar o Presidente da República, na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento».
- **Lei nº 6.118**, de 9 de outubro de 1974, que dispõe em seu Art. 2º: «Incumbe ao Conselho de Desenvolvimento Social assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano de Desenvolvimento Nacional».

Além disto, estabelece o princípio de que na apreciação do Plano pelo Congresso Nacional, pode ele ser aprovado integralmente ou receber **ressalvas** ou **restrições**, mas deve ser «mantida — necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis». (Art. 2º).

Verificadas as ressalvas, o Executivo deverá reformular as partes ressalvadas e republicar o Plano com os textos reformulados. E assim têm vigência imediata (Art. 2º, § 1º).

Não obstante ter o Executivo reformulado as partes ressalvadas, o Congresso ainda se manifestará quanto às partes reformuladas. Não pode mais emendá-las, entretanto. E na ausência de qualquer deliberação sua, no período de 60 dias, os textos são tidos como aprovados, deixando a interpretação de que só podem

ser aceitos ou rejeitados como lhe sejam submetidos pelo Executivo. Mais ainda, independentemente desta manifestação, já terão entrado em vigor. E, mais ainda, em se tratando de Plano Econômico a respeito do qual muitas atitudes tomadas podem ter caráter definitivo e irretroatável, a própria rejeição corre o risco de perder sentido e de se caracterizar como uma atribuição inoperante conferida ao Legislativo.

O outro princípio fundamental refere-se à **revisão** do Plano (Art. 3º). Só poderá ser feita após o primeiro ano de sua vigência, por proposta do Executivo ao Congresso.

Diferente da **revisão**, é a **alteração** do Plano. Quaisquer proposições que importem em alteração do Plano, não serão objeto de tramitação, sendo arquivadas por ordem do Presidente do Senado ou da Câmara dos Deputados. Somente fazem exceção, as alterações apresentadas pelo Executivo, (Art. 4º), a partir do primeiro ano de vigência (Art. 3º).

Mas, se não é possível pretender-se qualquer alteração ao Plano antes de um ano de sua vigência, a **revisão** do Orçamento Plurianual de Investimentos, que lhe diz respeito, pode ser proposta a qualquer tempo, pelo Executivo, mediante justificação (Art. 4º).

O Ato Complementar nº 43, por sua vez, teve modificada a redação dos arts. 1º, 7º, 8º e 10, pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969.

Quanto ao art. 1º, substitui a expressão «**duração quadrienal**», como período de duração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, para «**duração igual à do mandato do Presidente da República**». Persistia a dúvida na interpretação da redação anterior, pois se o Plano é submetido à apreciação do Congresso Nacional «até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial» não lhe restam quatro anos para a execução, a menos que salte para o mandato do Presidente sucessor.

As referências aos artigos 7º e 8º, falam dos Orçamentos Plurianuais, ajustando-os aos dispositivos constitucionais. Além disso, marca a duração do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento para os exercícios de 1972, 1973 e 1974, devendo ser apresentado ao Congresso até 15 de setembro de 1971.

### 3. A LEI DO PLANO

#### 3.1. Características

O Plano, elaborado segundo os princípios econômicos, apresenta-se-nos como uma «peça técnica», ainda desprovida de qualquer **força coativa**.

Submetida, esta «peça», à apreciação política, ou, mesmo, se esta participação se fez sentir na sua elaboração, já apresenta o mais essencial dos seus elementos, visto que oferece a indicação das medidas para a solução dos problemas que a justificaram.

Quando transformado em lei, assume, então, o seu aspecto jurídico.

Muitas posições intermediárias podem ocorrer, entretanto, e que modificam estes modelos puros.

Assim, a elaboração da peça técnica, como orientação da atividade administrativa, já o enriquece da natureza jurídica que os atos administrativos contêm, mesmo sem que o Plano tenha sido aprovado e transformado em uma lei. Do mesmo modo certas leis podem ser promulgadas, que o **cumpram** por partes, relativamente aos seus diversos itens, independentemente da existência de uma Lei do Plano, que o englobe.

Por tudo isto, o tema ainda se encontra em fase de justificados debates entre os juristas dedicados a esclarecê-lo.

Para alguns, é um **ato** eminentemente **político**, de vez que requer uma prévia decisão política.<sup>20</sup> Na mesma linha podemos enquadrar aqueles que o consideram «ato de uma coletividade que submete as decisões das pessoas físicas e morais a objetivos coerentes e a termo».<sup>21</sup> Note-se, a respeito, que alguns autores negam a autonomia do ato político.

Quando se procura determinar a natureza jurídica do Plano, entretanto, ou pelo menos a sua juridicidade, os argumentos são outros.

---

20. MANZANEDO, Rermando y Gomez Reino — «Curso de Derecho Administrativo Económico», pág. 67.

21. BOUCHET, Pierre — *La Planification Française — Vingt Ans d'Experience* — Editions Seuil, Paris, 1966, pág. 39.

Em Direito Econômico, o primeiro passo é tratar da consigna-ção do Plano na Constituição. A partir daí, alguns autores tomam o Plano como uma «instituição constitucional», que, por sua vez, ou repousa sobre outras, ou chega a dar-lhes novo sentido nas Constituições modernas. Cita-se, por exemplo, a **nacionalização**, bem diferente, no seu significado jurídico, daquele de que era portadora a partir do Código de Napoleão, ou da própria **planificação**, admitida como imperativo constitucional para o legislador e para a administração, quando manda que se organize e dirija a vida econômica do país por meio de um Plano.<sup>22</sup> Assim é que a planificação se imporia como uma tarefa jurídica, ocupando a atenção dos juristas, por sua importância e por sua gravidade, embora devendo observar-se que não é tratada com esta mesma profundidade nas diferentes Constituições dos diversos países.

Também se analisa o plano como **norma jurídica**, chegando, alguns, a dizer que pouco lhe falta para tanto. Bastaria que se interpretassem e confrontassem, com o Plano, os atos do «poder regulamentar», para que tal acontecesse. Isto não ocorreria, porque a jurisdição administrativa contenta-se em verificar que as ações da administração são ditadas pelo interesse geral, enquanto que deveriam procurar, no Plano, a expressão exclusiva deste interesse geral, isto é, o fundamento jurídico de tais ações.<sup>23</sup>

Isto leva a afirmativas como a de que «existe um Direito da Planificação, mas o Plano não é um ato jurídico».<sup>24</sup>

A existência do Direito da Planificação estaria justificada no fato de que não se trata apenas de medidas «indicativas», como na Programação, mas de medidas de execução, «estimuladoras». O conjunto destas medidas, tanto de **imposição** como de **incitação**, compõe a «política econômica» dos poderes públicos. Ora, o Plano seria apenas a expressão sintética dessas medidas em um deter-

---

22. KATZAROV, Konstantin — *La Planification comme problème juridique*, in «Conferências no Instituto de Direito Comparado da Universidade de Paris», 21-11-1957.

23. FARJAT, Gerard, *Droit Economique*, pág. 115, PUF, Paris, 1971.

24. *Ibid.* pág. 165.

minado momento, e os poderes públicos esforçam-se para seguir a política definida no Plano. FARJAT salienta, entretanto, que no caso francês, enquanto a crítica diz que aquele país não tem uma política industrial, pode-se apoiar sobre a ausência de um Plano tendo valor jurídico, para chegar-se a tal afirmativa.

Outros argumentos são trazidos ao raciocínio de enquadrar o Plano do ponto de vista jurídico.<sup>25</sup> Assim ele tem sido tratado como um **contrato social** de conteúdo econômico. Aí estaria destacada a **adesão** dos particulares, indispensável à sua efetivação. Teríamos, de algum modo, o Plano como um **contrato de adesão**, certamente de sentido mais amplo do que o ordinariamente considerado.

Por outro lado, costuma ser considerado como um «ato-programa». Seria uma redução da sua importância, pois voltaria apenas à condição de «orientação» elaborada e adotada pela administração, sem as características legais de aprovação pelo Parlamento, como exige a estrutura democrática do Estado de Direito.

Assume destaque, pois, a sua identificação à **Lei ordinária**, elaborada segundo os mesmos processos a que esta é submetida e, portanto, devendo produzir efeitos idênticos aos dela.

Finalmente, também é considerado como uma forma **atípica** de «produção normativa» e que passa a ser acrescentada às conhecidas até então.

Muitos autores, por outro lado, confundem-se e se perdem na caracterização jurídica do plano, por pretenderem tratá-lo em toda a sua complexidade e heterogeneidade, como definitivamente exeqüível a partir da lei que o aprova, isto é, da que estamos chamando de **Lei do Plano**. Realmente, as normas a serem impostas para a execução de um Plano são muito diversas, por sua própria destinação. Algumas são diretamente aplicáveis, apresentando caráter de «ius cogens», outras são meramente dispositivas, outras apenas programáticas.

Tudo isto reflete-se na caracterização da Lei do Plano que, por isto mesmo, tem sido expressa de maneira simples e quase

---

25. MATEO, R. Martins e WAGNER, F. Sosa — **Derecho Administrativo Económico**, pág. 56.

lacônica, com o recurso à aprovação da «peça técnica» apresentada geralmente sob o título de «anexos», conforme veremos dentro em pouco.

### 3.2. Plano como «super-lei»

A consignação do Plano nas Cartas Magnas levou muitos a considerá-lo uma «instituição constitucional», como registramos acima. Ora, assim exaltado, vemos transferir para a lei que o aprova, uma condição que exige maior análise.

Em primeiro lugar, o caráter abrangente de um «Plano Global» deve ser corretamente traduzido no diploma legal que o contém. E uma primeira dificuldade se anuncia ao legislador. Decorre tanto da multiplicidade de assuntos que envolve, da diversa maneira de tratá-los, como do modo de garantir-lhes a dinâmica da realidade econômica, que inevitavelmente os caracteriza.

Neste particular, um exemplo provém do art. 164 da Constituição da Checoslováquia. Seus termos se impõem de maneira categórica e aplicam-se a reger as relações entre o Plano Econômico, tomado como um «instituto constitucional», e «todas as pessoas morais e físicas que participam da vida econômica do país». Neste caso, o plano contém, para todos eles, uma «força obrigatória» e a ele têm que se submeter tanto os cidadãos como, especialmente, as empresas e demais instituições do Estado, no exercício de sua atividade econômica».

A conseqüência natural deste fato é que o Plano passa a ter prioridade, como ato do legislador constituinte, sobre todas as demais disposições legais que recaiam na mesma área de atividades, envolvendo todas as manifestações do direito material, inclusive o direito contratual, e se impondo a todos os sujeitos de direito.

Assim, não se limita a recomendar, mas **ordena** aos legisladores e aos governantes que pautem a economia nacional pelo Plano e no sentido de garantir-lhe a execução.

---

26. KATZAROV Konstantin — **La Planification comme problème juridique**, *ibid.*

Seguindo esta ordem de idéias, alguns juristas chegam ao ponto extremo de considerar o Plano como uma «**super-lei**».<sup>27</sup> Isto significa que a Lei do Plano, além de estar acima das demais e dos interesses de todos, «deve poder modificar as relações existentes para continuar agindo durante os acontecimentos dinâmicos da execução do Plano», de maneira oportuna e correta.

O assunto não tem sido desprezado pelos juristas do mundo capitalista.<sup>28</sup> Também eles se preocupam com o problema da ligação entre o Plano e as medidas de sua execução, sabendo que neste ponto reside, em grande parte, sentido de sua «juridicidade». Buscando um símile para a natureza da Lei do Plano, recorrem ao exemplo das «diretivas» que os organismos europeus tais como os Conselhos e as Comissões, podem dirigir aos Estados que os compõem. O Art. 189 do Tratado da Comunidade Económica Européia é tomado por base dessa justificativa, ao determinar que:

— «A diretiva liga todo Estado-membro, destinatário, quanto ao resultado a atingir, deixando completamente às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios».

De certo modo, a relação entre a Lei do Plano e as entidades participantes de sua execução, de vez que o Plano tenha sido elevado à condição de «Instituto Constitucional», seria de superioridade preferencial que levava à adaptação das demais, ao que nela esteja determinado.

Certamente esta concepção foge aos cânones do direito clássico, e conduz o raciocínio e a própria experiência a outros pontos avançados.

### 3.2. A institucionalização da «Arbitragem de Estado»<sup>29</sup>

Efetivamente, não seriam expedientes habituais, como o da discussão da «inconstitucionalidade» de uma lei ordinária, que

---

27. KATZAROV, Konstantin — *ibid.*

28. FARJAT, Gerard — *Ob. Cit.*, pág. 114.

29. KATZAROV, Konstantin — *Ibid.*

chegariam a satisfazer realmente as intenções atribuídas à Lei do Plano, neste caso. Tudo se prenderia mais propriamente a garantir a harmonia entre o Plano e a dinâmica da vida econômica do país.

A experiência de alguns países conduziu à chamada «arbitragem de Estado». Trata-se de um procedimento que passa a contar com uma instância judiciária composta de um juiz experiente e de representantes das empresas interessadas. Manifesta-se concreta e casuisticamente, «sobre a mudança ou a anulação das relações de direito, ou sobre a necessidade de criar novas relações para assegurar a execução do Plano». Com este propósito, a **arbitragem de Estado** pode modificar ou anular as relações contratuais existentes, ou prescrever a criação de tais relações, tanto relativamente à conclusão de contratos entre diferentes empresas, como entre estas e o Estado.

Afirma KONSTANTIN KATZAROV, que a estuda na literatura jurídica comparada, que a novidade introduzida pela «arbitragem de Estado» não está nos processos postos em prática, mas encontra-se na própria essência dessa instituição. Aí vemos que se refere ao litígio entre os organismos econômicos pertencentes ao setor público, as empresas do Estado e os próprios serviços deste.

Por outro lado, enquanto instância judiciária, não coincide com os tribunais civis ordinários, do mesmo modo que, apesar de se aproximar, não se confunde nem com o controle e nem com o tribunal administrativo.

Do mesmo modo, quanto ao objeto dos litígios, ainda é uma instância diferente das demais, pois cuida das questões de interesses materiais e não administrativos ou de outra qualquer ordem. Além disto, não se limita às questões decorrentes de obrigações contratuais, porém também dos litígios nascidos em decorrência da realização do plano, tanto com referência à conclusão do contrato. Cuida, pois, de todos os litígios relacionados com a realização do plano econômico do Estado. E não somente dos litígios, mas também das contestações materiais relativas à satisfação das necessidades previstas, ou já existentes, das empresas econômicas encarregadas da execução do Plano.

Aplica-se, pois a harmonizar e coordenar as previsões estabelecidas, em correlação com as tarefas impostas às diferentes empresas, pelo Plano Econômico. Abrange, portanto, também os litígios pré-contratuais, cuja solução permitirá criar as condições dos contratos que deverão concluir as empresas do Estado. Duas empresas do Estado, por exemplo, não chegam a um acordo sobre certos assuntos relacionados com a execução do Plano. Dá-se o que se denomina, aqui, de «litígio precontratual». Levado ante a «arbitrage de Estado», esta fixa as cláusulas, tal como interessam ao Plano.

O mesmo se dá com os litígios materiais ditos «extra-contratuais». Nasce entre as empresas do Estado, mais geralmente entre os agentes da economia nacionalizada, sem que exista, entre eles, um **contrato**. Referem-se, por exemplo, à **super** ou **sub**-avaliação da capacidade de uma empresa, ou de obstáculos à execução do Plano. Ainda por esse processo é que se ajustam os dados no interesse do Plano.

Desta maneira, cria-se um procedimento de garantir a superioridade hierárquica entre a Lei do Plano e as leis ordinárias, as medidas administrativas governamentais e a própria conduta das empresas privadas.

Na ausência deste procedimento por órgão institucionalizado e de espírito judicante, o que se tem encontrado, na prática ocidental, é o arbítrio do ajustamento do Plano à realidade, pelo próprio Executivo. Assim, uma espécie de delegação, conferida pelo Legislativo ao Executivo, faz com que este atue com tal desenvoltura, que a aprovação do Plano, por uma lei, passa a figurar como simples aparência de legalização para atender a preconceitos democráticos. Na prática, a Lei do Plano já se apresenta vazia de sentido democrático desde a aprovação, e a execução do Plano se faz pelo padrão autocrático. As próprias medidas «legais» referentes à **revisão** perdem expressão, pelas interpretações segundo as quais a «adaptação» e os «ajustamentos» da peça original não sejam propriamente «revisões», conforme veremos mais adiante.

A diferença entre tal situação e o estabelecimento da «arbitrage de Estado», está em que o organismo que desta se encar-

rega, procedendo como se fosse um tribunal civil ordinário, pode «estabelecer a existência ou decidir quanto à nulidade absoluta ou relativa das relações contratuais existentes, assim como modificá-las no **fundo** e na **forma**. Além disto, em caso de litígio, pode impor, às partes, novas obrigações pré-contratuais ou extra-contratuais, baseando-se no Plano do Estado e nas prescrições detalhadas desse Plano, assim tomadas como fontes de direitos e de obrigações».<sup>30</sup>

Realmente, nesta característica judicante, tanto ou mais do que coordenadora e ajustadora de orientações e diretivas, é que reside a importância deste organismo. Com a adoção dos Planos nos países democráticos, em que o ideal do Estado de Direito funciona como o elemento central de todos os conceitos jurídicos e políticos, órgãos desta natureza ou com esta finalidade se impõem contra a institucionalização do arbítrio. Na sua ausência, os tribunais comuns não de ser solicitados com intensidade cada vez maior para dirimir contendas relacionadas com o próprio arbítrio governamental em relação aos interesses privados ou, mesmo, coletivos, praticados em nome da adaptação do Plano à realidade, ou seja, em decorrência do desvirtuamento da Lei do Plano, fazendo decair a sua aprovação, de um nível democrático, para a sua execução em nível autocrático e arbitrário.

No mundo ocidental capitalista, que adota de modo crescente o Planejamento, este dado da realidade se configura nos Planos, em geral, e, especialmente, se manifestará com maior intensidade na medida em que o particular deles venha a participar, com a «*economie concertée*».<sup>31</sup> Engajada e comprometida no Plano, a empresa privada pode ser atingida por modificações nas diretivas que venham a atingi-la de modo prejudicial e definitivo. Basta o exemplo da situação conjuntural da crise do petróleo no mundo organizado economicamente sobre a tecnologia de utilização deste com-

---

30. KATZAROV, Konstantin — *Ibd.*

31. FLEURIET, Michel — *Le Techniques de l'Économie Concertée*, Librairie Sirey, Paris, 1974, págs. 11ss. — Trata-se da participação do particular na execução do plano, por meio de «concerto» ou «combinação» com o Estado.

bustível para se perceber a profundidade do tema. Toda a indústria de automóveis e correlatas, todas as atividades relacionadas com a utilização deste combustível, que se tenham comprometido com as metas do Plano, não poderiam ser entregues ao destino liberal de arrostarem com estas conseqüências, como se tivessem enfrentado um «risco», do conceito tradicional. Ao contrário, sua iniciativa baseou-se na «diretiva» governamental definida na Lei do Plano. Neste caso, é indispensável uma revisão dos conceitos clássicos de **justiça** para o julgamento dos seus direitos. O mesmo se verifica, afinal, ante a realidade da **inflação** como medida de política econômica que os governos põem em prática, configurando posições inteiramente originais diante dos conceitos de **equilíbrio**, desenvolvidos sobretudo no Século XIX e absorvidos pelo direito liberal baseado no Código de Napoleão.

### 3.3. O Plano como «super-fonte» de direito

Por certo que tomado o Plano como uma «super-lei», no sentido que foi acima exposto, direitos e obrigações decorrerão deste conceito. As dificuldades do seu entendimento, nas concepções jurídicas tradicionais, seriam cada vez maiores, pois teríamos uma «super-fonte» de direitos, idéia tão estranha à primeira vista, como imprópria é a expressão adotada para traduzi-la.

O que se pretenderia explicar, entretanto, segundo KATZAROV, é que o caminho a seguir, ante a consideração do Plano como uma «super-lei», seria de atribuir às medidas detalhadas para a sua execução, no domínio do direito privado, especialmente do «direito das obrigações», o papel de «fonte suprema» de direitos e de obrigações no sentido de que poderá possibilitar a modificação e a anulação das relações legais ou contratuais, tendo em vista a realização do Plano.

Só atingirá estas relações, entretanto, quando elas se oponham à execução do Plano. E mesmo assim, somente pelo espaço de tempo e na medida em que isto se torne necessário a essa execução. Não tem por objetivo situar, pura e simplesmente, a lei do plano, acima das outras «fontes», para anulá-las na medida em que se encontrem em contradição com o Plano. O que pretende é

coordená-las, nos limites do Plano, para que se realizem os objetivos nele determinados.

Por tudo isto, salientam os autores que se trata de uma «nulidade» de natureza toda particular, à qual chamam de «nulidade maleável», pois que não tem o caráter de fulminar definitivamente a obrigação, mas de **ajustá-la** à nova realidade.

Na prática do neo-liberalismo, em que a estrutura jurídica liberal timbra em ser mantida, e só lentamente recebendo as adaptações necessárias ao funcionamento do Plano como **lei** a ser efetivamente cumprida, estes e outros conceitos novos terão que ser considerados e absorvidos, sob pena da repetição constante de injustiças e de desarticulações de toda ordem.

Não se trata apenas de «princípios» ou de «institutos» do Direito Econômico, como se vê, porém de uma retomada de conceitos fundamentais do direito em geral, como se está revelando em relação à **lei**, às **fontes** do direito, à **nulidade** e a tantos outros que vão surgindo na medida em que a prática dos Planos se manifesta na área jurídica.

### 3.4. «Contratos de Planejamento» — O Plano e a «*économie concertée*»

É sobremaneira decisiva para o entendimento dos aspectos jurídicos do Plano, nos países capitalistas que o adotam, a experiência francesa. A tradição liberal desse país vem procurando adaptar a sua «consciência jurídica» ao «planejamento», sem romper completa e abruptamente com os cânones do direito clássico.

Um dado, nesse sentido, há de ser buscado no Primeiro Plano Francês, também denominado «Plano Monnet», que procurava recuperar a economia nacional, após a Segunda Guerra Mundial, dando ênfase à participação das empresas particulares nessa tarefa.

Este «espírito» inicial conservou-se e se aperfeiçoou, até à denominada «*économie concertée*», pela qual procura substituir os métodos tradicionais de intervencionismo autoritário, por outros mais modernos, que permitam ao Estado e à empresa assumirem compromissos recíprocos, muito próximos da «fórmula contratual». Por este processo, o «**acordo** substitui o **regulamento**, a noção de

**contrato** ou de **quasi-contrato** coloca-se em lugar da de **lei** ou de **decreto**». Assim, por estes acordos, o Estado compromete-se a oferecer ajuda financeira, favores e ajuda fiscal e a derrogar ou ajustar tabelamentos de preços. Em contrapartida, a empresa obriga-se a atingir certos «objetivos econômicos» que, assim, ficarão em troca do apoio recebido.

Muitas expressões têm sido procuradas para traduzir este tipo de relações e de mútuos compromissos. São chamados «contratos», «quasi-contratos», convenções, falando-se de «economia contratual», ou «economia combinada» (concertée). Trata-se, porém, de relações novas entre o Estado e a empresa, e a estrutura do seu mecanismo é a mesma utilizada pelos particulares nos quadros do direito privado.

Inegavelmente, há uma certa «ambigüidade» nesses métodos, mas ela «caracteriza a economia francesa em seu conjunto.<sup>32</sup> Diríamos, melhor, que caracteriza o neo-liberalismo, no qual a «doutrina econômica do Estado é de natureza liberal, enquanto que os Planos de desenvolvimento nacional confiam, à indústria, objetivos quinquenais».<sup>33</sup>

Tentando explicar este hibridismo pelos seus efeitos e pelo seu funcionamento, GISCARD D'ESTAIGN, então Ministro da Fazenda daquele país, dizia que a economia «concertée» não deve ser tomada como um «concerto de música de câmara». Para PETKO STAINOV, entretanto, que a estuda pelo prisma socialista, pelo menos até o presente, do modo pelo qual é conduzida a planificação francesa, ficaria sempre esta impressão. Salienta, para justificar este ponto de vista, que, apesar de não se admitirem «votos piedosos» na prática dos Planos, ali ainda se prefere utilizar de meios de persuasão de recomendações, de confrontações de informações, de subvenções para chegar-se a um acordo entre representantes do Estado e os produtores.<sup>34</sup>

---

32. FLEURIET, Michel — Ob. cit., pág. 16.

33. Idem, pg. 16.

34. STAINOV, Petko — «La Nature Juridique des Actes de Planification», in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, pág. 239, nº 5, 1963.

De qualquer forma, a utilização de «incentivos fiscais», de financiamentos condicionados a metas do Plano e outros, postos em prática no sistema brasileiro e na maioria dos países ocidentais traduzem uma técnica menos desenvolvida, porém já embrionária, da «economia combinada». Menos desenvolvida, porque nem sempre chega a **qualificar**, com os dados do Plano, a «organização» da participação do particular; embrionária, porque em grande maioria dos setores, fica entregue ao particular toda a iniciativa das realizações que o Plano pretende.

Esta linha de idéias naturalmente conduz a considerações sobre o «contrato», de vez que ele volta à baila no Planejamento.

Antes de tudo, deveríamos começar pela consideração da «autonomia da vontade», que constitui o seu elemento primacial na concepção jurídica liberal, típica do Século XIX, e na sua raiz plantada no Código Civil Francês de Napoleão. Entretanto, as limitações a esta autonomia são de tal maneira significativas, na atualidade, que se torna bastante restrita a área de sua manifestação. Em verdade, está limitada a parâmetros bem modestos. Está como que circunscrita a um «**quadro**» definido pela própria legislação, e só dentro dele é que a liberdade de contratar pode ser manifestada.<sup>35</sup>

Ora, marchando-se para os contratos entre o particular e o Estado, na estrutura jurídica neo-liberal, já se vai identificar uma série de elementos novos, pois que as vantagens dadas para que o compromisso particular se cumpra, certamente não devem exaurir as responsabilidades do Estado. As mudanças da política econômica que cheguem até aos ajustamentos na execução do Plano e que modifiquem as condições contratuais, também devem impor ao Estado, como parte, os efeitos verificados sobre a situação da empresa contratante.

Efetivamente, as medidas de incentivo, financiamento e outras, tratadas ao nível dos contratos com empresas, e não como benefícios gerais a quem deseje aceitar a orientação do Plano para uma

---

35. STAINOV, Petko — «Contrats Administratifs et Droit Socialiste», in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, pág. 239, nº 2, 1966.

determinada atividade, podem não atingir o ponto de se manifestar aquela responsabilidade. O Estado garante o incentivo e o mantém. Só em não retirá-lo, o compromisso estaria satisfeito. Mas, nas hipóteses de empreendimentos dimensionados, se a política econômica passa a rever os quantitativos do Plano e a restringir a produção, temos hipótese diferente. O Plano estabelece metas siderúrgicas, por exemplo, e garante às empresas privadas os benefícios de investimentos e favores diversos para que se ajustem aos seus quantitativos. Circunstâncias supervenientes levam o Estado a reduzir os montantes de produção, e a indústria passa a trabalhar em capacidade ociosa, entrando em regime de **deficits** que impedem a continuação de suas atividades ou a satisfação dos seus compromissos. O Estado certamente se colocou como o único responsável perante a empresa. E mesmo que não se configurem cláusulas prevendo a hipótese, a situação estará criada.

Oferecendo o estudo dos «contratos de planejamento» nas experiências dos países socialistas, STAINOV fala-nos dos contratos que o órgão de planejamento autoriza a duas empresas em virtude do plano econômico do Estado, para que entrem em contacto e debatam as condições de sua efetivação. Este órgão não ditaria as condições, mas apenas indicaria às duas empresas, o que devem contratar em função do Plano nacional. Os detalhes e as condições a constarem das cláusulas contratuais, são por elas estabelecidos. Assim, o órgão de planejamento realizaria, por este processo, a concordância dos planos particulares, ou seja, das empresas, do Estado, com o Plano geral.<sup>36</sup>

Na «economia combinada» do sistema neo-liberal, a empresa privada também elabora o seu próprio plano, com o qual participará do Plano do Estado. Mas os instrumentos jurídicos ainda não se aperfeiçoaram ao ponto de eliminar os «riscos» característicos da economia de mercado, porém, não admissíveis na economia planejada. A relação entre a empresa privada e o Plano, em termos destes «riscos», e não somente dos incentivos e medidas

---

36. Idem, pág. 239.

estimuladoras da participação, é que o legislador ocidental ainda não revelou a coragem de modificar. Tudo se prende, ainda, à observação de MANLIO MAZZIOTTI, segundo a qual, no sistema tradicional o Estado só tem direitos e o particular apenas deveres, enquanto que o problema seria de direitos e deveres recíprocos legalmente definidos.<sup>37</sup>

### 3.5. Elaboração da Lei do Plano

Na elaboração da Lei do Plano, podemos distinguir uma série de «passos», que são outros tantos detalhes de procedimentos ou de processos que levam desde a sua concepção inicial, até a homologação da lei, a execução do plano, as possíveis revisões, além do controle e da fiscalização. Cada um destes «passos ou «momentos» exige considerações especiais pelo que representa no conjunto. Assim, partiremos da elaboração da «peça técnica» para chegarmos à lei e ao seu cumprimento.

**3.5.1. Elaboração da «peça técnica» do Plano** — No Brasil, como na maioria dos países, a incumbência de elaborar a «peça técnica» é atribuída ao Poder Executivo. Alega-se manifestação tecnocrata neste procedimento, especialmente porque, uma vez montada, a «peça» não poderia receber modificações e, desta forma, se imporia intacta à vontade popular, ou seja, ao Parlamento.

Uma evolução nesse sentido já se vem fazendo perceber ao nível das resoluções democraticamente tomadas. Partindo de iniciativas improvisadas, a institucionalização de órgãos oficiais de planejamento e à discussão e aprovação pelo legislativo, para que aquela «peça» se transforme em lei, alguns avanços valiosos já foram consignados. Também o aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas e a organização de Tribunais Especiais para os assuntos econômicos são outros tantos degraus a serem percorridos.

---

37. MAZZIOTTI, Manlio — «Un convegno sui principi del Diritto dell'Economia», in *Revista Il Diritto dell'Economia*, Milano, Giuffrè, Ano XVI, 1970, 576.

No presente estágio da institucionalização das tarefas de elaboração dos Planos, encontramos toda uma graduação de situações que pode ser enunciada do seguinte modo:<sup>38</sup>

1) Países nos quais o preparo técnico dos Planos está a cargo de Ministérios de Planejamento: Reino Unido, Costa Rica, Brasil (Secretaria de Planejamento a nível de Ministério);

2) Países com um organismo especial de Planejamento no mais alto grau: URSS, China Popular, Haiti;

3) Países com um organismo especial de Planejamento, com características regionais: Itália;

4) Países que têm como órgão supremo do Planejamento, os Conselhos: Bélgica, Países Baixos: Mercado Comum Europeu, Noruega, China Popular, Chile, México, Uruguai e Venezuela;

5) Países que têm Bureaux de Planejamento<sup>39</sup> (Bélgica, Países Baixos, Reino Unido, Japão, Cuba, Equador e Panamá); direções (Bélgica, Noruega) e comissões (Países Baixos e Suécia). A França possui o Comissariado Geral do Plano.

A disparidade de situações nesse particular pode ser avaliada pela atitude tomada na Itália, onde o Governo apresentou ao Parlamento um «projeto de lei sobre os processamentos da planificação». Este projeto repousava sobre três pontos essenciais: 1) **intervenção das Assembléias**, pela qual o Executivo seria obrigado a submeter ao Parlamento um **documento-programa**, no mês de janeiro do penúltimo ano de duração de cada Plano, contendo os objetivos e as diretrizes a serem adotadas no novo Plano. Este expediente permitiria ao Parlamento formular uma «diretriz autônoma» a ser emitida por ocasião do estudo do Plano; 2) **ação das empresas**, para consulta a empresários e trabalhadores a respeito do Plano; 3) **articulação com as regiões**, reservando-lhes a tarefa de elaborar os Planos sobre matéria de sua competência, integrando-os no Plano Econômico Nacional.<sup>40</sup>

---

38. VERGEOT, Jean — **Les Plans dans le monde**, Editions France-Empire, Paris, pág. 82.

39. O «bureau» não se confunde, no caso, com o Conselho, sendo este um órgão mais consultivo.

40. VERGEOT, Jean — **Les Plans...**, ob. cit., pág. 82 ss.

A experiência francesa <sup>41</sup> nesse mesmo sentido é da maior importância para os países capitalistas que adotam o Planejamento e querem manter a tradição democrática de legislar. O Parlamento aprova duas leis: uma, dando as «grandes opções» e a outra, aprovando o Plano. Em verdade, sofre duras críticas que a consideram pesada e morosa, diante da lentidão e demora nos trabalhos de aprovação. Mas, por outro lado, argumenta-se que respeita o sentido político da determinação dos objetivos e dos quantitativos do Plano, que, assim, não fica jungido a imposições dos tecnocratas.

A «peça técnica» apresenta-se, inicialmente, como um repositório de «esboços ou perspectivas preliminares». Sua elaboração é entregue aos serviços técnicos do Plano, à Direção de Previsão do Ministério das Finanças e ao Instituto Nacional de Estatística e Estudos Econômicos.

Estas «perspectivas» propõem o «horizonte do Plano», isto é, o período de tempo dentro do qual se situará, e determinam as condições de desenvolvimento da economia, decompondo-a em cerca de trinta setores. Diversas hipóteses para taxas de desenvolvimento são oferecidas para o longo termo (10 ou 15 anos) e para o prazo do próprio Plano (4 a 5 anos). Este documento é dirigido às autoridades governamentais, sob forma de consulta, para que opinem com conhecimento de causa a respeito da maximização do crescimento, sobre os «equilíbrios fundamentais» e manutenção do pleno emprego, igualdade do investimento e da poupança, e equilíbrios das finanças públicas e da balança de pagamentos».

Com as respostas e orientações das autoridades governamentais é preparado um primeiro documento, «rapport», que se destina ao Conselho Econômico. Este organismo pronuncia-se, então, sobre a taxa de crescimento a ser adotada (3%, 4,5%, 6% ou outra que julgue mais conveniente diante dos dados oferecidos). Por vezes, opina sobre outras questões fundamentais, como no IV Plano, em que se manifestou sobre a estrutura das necessi-

---

41. BAUCHET — *La Planification...*, ob. cit., pág. 67.

dades e a prioridade dada ao consumo coletivo, com o que se aperfeiçoou o processo de escolha das linhas diretoras do Plano.

Examinados estes «esboços», seguidos do parecer do Conselho Econômico, o Governo solicita à Comissão do Plano que prepare um «rapport sobre as grandes opções» que deverão constituir a base do Plano. Assim foi como se procedeu no V Plano, contando com a colaboração das comissões de modernização, que opinaram sobre o desenvolvimento possível do seu setor e indicaram as grandes linhas das políticas desejáveis. O destaque para esse Plano, por exemplo, foi o «aménagement du territoire».

O «projeto de rapport», portanto, é estabelecido pelo Comissário Geral do Plano, de acordo com as diversas instâncias governamentais.

Sob o título de «Preparação do Plano-Relatório sobre as principais opções»<sup>42</sup> este documento é submetido à discussão e aprovação pelo Parlamento, por força da aplicação do art. 2º da lei de 4 de agosto de 1962, que estabelecia as normas a respeito.

Assim, as «opções fundamentais» são aprovadas por uma lei. Trata-se de uma primeira lei<sup>43</sup> que vai determinar os elementos básicos da «peça técnica» a ser elaborada. Uma vez

---

42. «Preparation du Ve Plan - Rapport sur les principales options», Journal Officiel de la République Française, baseado no art. 2º da Lei de 4 de agosto de 1962, pela qual: «Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au commissaire général du plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du plan dans le cadre de l'aménagement du territoire, et notamment celles qui concernent: «L'Expansion de l'économie»; La répartition de la production intérieure brute entre investissement et consommation; «La structure souhaitable de la consommation finale»; La orientation de la politique sociale, ainsi que celle de la politique régionale.

43. Lei nº 64-1265 de 22 decembre 1964, portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Ve Plan./L'Assemblée et le Sénat ont adopté/Le Presidente de la République promulgue la loi dont la teneur suit./Article unique-Le rapport annexé à la presente loi et concernant les principales options qui commandent la préparation do Ve Plan est approuvé./La présente loi sera executé comme loi de l'Etat»...

pronta, então também ela é enviada ao Parlamento, para aprovação.

Geralmente, os trabalhos parlamentares que aprovam o «rapport», isto é, que determinam as «opções fundamentais», não são tranquilos. No caso do V Plano, foram de tal modo acirrados os debates que o projeto acabou repellido pelo Senado, posteriormente sendo adotado pela Assembléia, e, apesar da «tendência de cada um dar ênfase especial aos problemas de sua região e às respectivas necessidades em infra-estrutura, os aspectos gerais do desenvolvimento foram longamente tratados». <sup>44</sup>

No Brasil, não há esta fase de aprovação prévia, pelo Parlamento, das opções a serem adotadas no Plano. O projeto de lei já é enviado com todos os objetivos e metas definidos e a discussão se faz sobre ele, em circunstâncias especiais que a legislação determina, conforme veremos.

Uma apreciação pelo ponto de vista jurídico conduz a resultados diferentes entre o exemplo francês e o brasileiro, com referência à «peça técnica». No caso francês, quando ela é julgada pronta e se apresenta sob a forma de projeto de lei, já é portadora de condicionamento jurídico, pois que terá sido elaborada a partir das indicações específicas de uma lei aprovada para este fim. Todo o conteúdo político de que está eivada foi incorporado a esse documento por força de lei, definindo a política econômica a ser cumprida.

No projeto apresentado pelo sistema brasileiro, como nos demais países que procedem da mesma forma, ainda não encontramos força legal de nenhuma espécie na peça técnica. Esta só virá a concretizar-se na lei que resulta desse projeto.

Tomado o ponto de vista tecnocrata de que a «peça técnica» seja inteiriça e não possa receber modificações, assume relevo maior a questão de saber qual a natureza dos debates e quais as conseqüências destes na discussão do projeto de lei do Plano enviado ao Parlamento.

---

44. BAUCHET, Pierre — Ob. cit., pág. 67.

### 3.6. Tramitação do Projeto de Lei («peça técnica») no Congresso

Do ponto de vista tecnocrata a respeito da «peça técnica», que aqui identificamos ao **projeto de lei** enviado ao Congresso, o dado primordial é que ela não seja alterada. Teria um sentido inteiriço que, modificado em qualquer detalhe, já estaria comprometido no todo.

O projeto seria, portanto, intangível, intocável. E, assim raciocinando, que função teria o Congresso ao recebê-lo?

Vimos o que se passa no sistema francês. Apresentada sob a forma de «esboços e perspectivas», destina-se ser debatida e a receber o toque «político». Este cabe ao Legislativo definindo quais serão as «opções fundamentais». Uma vez estabelecidas estas opções voltam ao Executivo e ao centro tecnocrata para que o projeto da lei definitiva seja, então, elaborado. Compreende-se que a aprovação se dê sem modificações, porque estas teriam sido estabelecidas para os «esboços e perspectivas».

No sistema brasileiro, não há esta primeira fase. O Congresso não se manifesta sobre as opções fundamentais do Projeto que lhe é enviado. Recebe-o com as opções já definidas pelo próprio Executivo.

### 3.7 Normas da tramitação no Direito Brasileiro

A legislação brasileira dispõe de normas bastante completas sobre o assunto. Está situada no Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com redação modificada pelo Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969 e que funciona como um repositório de normas processuais e procedimentais a respeito da elaboração e da aprovação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, cuidando também dos «planos regionais específicos para áreas de menor desenvolvimento». (Art. 1º, § 2º).

a) **Autoria** — Corresponde ao dispositivo constitucional de competência da União elaborar Planos Nacionais de Desenvolvimento (Constituição Federal, Art. 8º, V,) e os planos regionais de desenvolvimento (id., XIV). O Ato Complementar nº 43, determina:

— Art. 1º — «O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento. . . .»

— § 2º — Com a mesma duração e concepção, e obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, o Poder Executivo poderá elaborar, para aprovação, pelo Congresso, planos regionais para áreas de menor desenvolvimento, notadamente o Nordeste e a Amazônia».

Fica definida a autoria desses Planos no Sistema Brasileiro, como da competência do Executivo.

a) **Apreciação pelo Congresso — Prazos e competência** — O mesmo Ato Complementar nº 43 dispõe a respeito de prazos da tramitação do projeto:

— Art. 2º — «O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional de Desenvolvimento no **prazo de 90 dias**. . . .»

— § 3º — «Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 dias, estabelecido no «caput» deste artigo, o Plano considerar-se-á aprovado».

Resta analisar a competência do Congresso para esta **aprovação** e as limitações que possa encontrar, capazes de atender ao princípio defendido pelos tecnocratas quanto à inalterabilidade da «peça técnica».

A Constituição diz:

— Art. 43 — «Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

.....  
 .....  
 — IV — planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento».

O Ato Complementar nº 43 estabelece a norma correspondente ao disposto:

- Art. 2º — «O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional de Desenvolvimento . . . podendo aprová-lo integralmente ou formular ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, **mantida necessariamente a coerência global do plano** e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis».

A questão da inalterabilidade parece traduzida no texto legal. Representa, sem dúvida, cerceamento à plena competência do Legislativo para **dispor** sobre a matéria. Mas, o legislador procurou um caminho para arrefecer este cerceamento. Julgou tê-lo encontrado na possibilidade de serem formuladas **ressalvas e restrições** ao Projeto (peça técnica). Trata-se de uma tentativa de conciliação que exige maior análise.

Assim, aprovado o projeto **integralmente**, segue o trâmite natural, subindo à sanção do Presidente da República.

Mas, uma vez formuladas as ressalvas ou restrições, outro trâmite se configura. Está regulamentado no mesmo Ato Complementar nº 43.

- Art. 2º — . . . . .

- § 1º — «No caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deverá proceder, no prazo de 60 dias, à reformulação das **partes ressalvadas** e republicar o Plano com os textos reformulados, que terão vigência imediata».

Como se vê, a lei admite, além das **ressalvas**, as **restrições**. Seria difícil aceitar-se a confusão entre as duas, ao examinar o espírito das ressalvas apostas aos Planos, na prática. As normas são estabelecidas apenas para ressalvas, entretanto.

Uma vez formuladas estas, novo **prazo** se abre, de 60 dias. Destina-se à reformulação das **partes ressalvadas**. Com isto, já se configura um processo legal de manifestação — ao Executivo — do ponto de vista do Legislativo, sobre a peça técnica. Como não há especificação nesse sentido, seria justo formular a dúvida sobre a possibilidade de ressalvas quanto às «opções fundamentais» no sistema brasileiro. Para se obter uma resposta satis-

fatória, dever-se-ia exigir entendimento claro do que seja a «**coerência global do plano**», a ser mantida por exigência do Art. 1º do mesmo Ato Complementar.

Uma vez esgotado o prazo de 60 dias, aberto ao Executivo para a **reformulação** das partes ressalvadas, e republicado o Plano «com os textos reformulados», estes «**terão vigência imediata**».

Aparentemente, estaria encerrado o trâmite. Mas não é o que dispõe o Ato Complementar nº 43:

— Art. 2º — . . . . .

— § 2º — O Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de 60 dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las; se, nesse prazo, não houver deliberação, os textos serão tidos como aprovados».

Pelo disposto, os textos, **já em vigor** (§ 1º), vão ao Congresso para serem aprovados ou rejeitados. Suponha-se que a **reformulação** não esteja em acordo com a forma sugerida pelo Congresso. Como este não pode **emendá-los**, ou se volta ao «statu quo ante», rejeitando as ressalvas e caindo no texto original do Projeto, ou correm 60 dias, sem manifestação do Congresso e o Executivo terá encontrado um novo meio de aprovar modificações ao seu próprio projeto, de ampliá-lo ou restringi-lo por meio das reformulações entradas em vigência.

Na prática dos dois Planos Nacionais brasileiros,<sup>45</sup> estas ressalvas figuram como autênticas **recomendações** pelas quais o Plano **deve** registrar o assunto proposto. Por vezes, limita-se a sugerir modificações de redação.

### 3.8. A «revisão» do Plano-Lei

O problema da «revisão» do Plano envolve aspectos diferentes, conforme o sentido que se pretenda assegurar a essa expressão. No presente item, tratamos do Plano-Lei, sem nos referirmos ao sentido que possa tomar a palavra **revisão** enquanto

---

45. I e II PND — «Ressalvas», apresentadas ao final, sem numeração de capítulo e na forma de apêndice.

se trate da «peça técnica», ou mesmo, dos ajustamentos quantitativos dos projetos e programas, dos quais a legislação também se ocupa, e que serão tratados em outra oportunidade. Três são estes aspectos:

a) O primeiro está no que dispõe o Ato Complementar nº 3:

— Art. 3º — «Após o primeiro ano de vigência, poderá o Poder Executivo propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento».

A regra a se deduzir é a de que durante o primeiro ano de sua vigência, o Plano não pode sofrer **revisão**. Ao ser realizada a **revisão**, deve-se proceder do mesmo modo seguido para a aprovação da lei, isto é, submetê-la à decisão do Congresso Nacional.

**Alterações**, são igualmente impedidas, não sendo objeto de tramitação, a não ser que as propostas partam do Poder Executivo e nos termos do art. 3º acima transcrito.

A ser aceita esta regra, entretanto, o mesmo prazo de um ano deverá aplicar-se ao disposto no art. 6º, que admite a **revisão** do «Orçamento Plurianual de Investimentos» com o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos, a **qualquer tempo** e por proposição justificada do Poder Executivo.

No Direito Brasileiro, destacamos mais dois sentidos da expressão **revisão**, além deste adotado no Ato Complementar nº 43:

b) o segundo, verifica-se por ocasião do preparo da «peça técnica», quando são elaborados programas pelos diversos Ministérios. Incumbe ao Ministro de Estado da Secretaria do Planejamento, como auxiliar direto do Presidente da República, fazer a **revisão** desses documentos para que as respectivas propostas sejam integradas ao Projeto (Art. 5º do Decreto nº 6.036, de 1º de maio de 1974).

c) o terceiro se concretiza na própria dinâmica da execução do Plano. Suas adaptações à realidade são feitas por intermédio de medidas «táticas» que vão moldando a «estratégia», enunciada no documento original, às circunstâncias e às injunções conjunturais que se apresentam. Trata-se de medida de natureza executiva, cujos reflexos sobre a eficácia da lei do Plano oferecem um per-

manente risco de comprometê-la. As próprias leis que aprovam o I e o II PND no Brasil estabeleceram os dados fundamentais deste tipo de comportamento, ao disporem:

— «O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere».

Se houvesse uma limitação aos «elementos quantitativos», entender-se-ia que a Lei do Plano traçasse apenas as **diretivas**, deixando os **projetos** e **programas** à ação do Poder Executivo. Seria uma quasi delegação de poderes em virtude de se ter atingido um grau de aperfeiçoamento que possibilitasse a discussão e aprovação de leis referentes a tais alterações, com a presteza exigida pela realidade econômica.

### 3.9. A «Ação Programada do Governo»

O expediente de que se tem conhecimento a respeito, além da possibilidade do Executivo incluir novos projetos e alterar os existentes em relação ao Orçamento Plurianual (Lei Complementar nº 3, de 7/12/1967, art. 9º, a e b), é o da «**Ação Programada**». Por ela, as diretrizes originalmente enunciadas, quando tomadas ao nível de **programas** e de **projetos**, submetem-se a conveniências de ordem político-administrativas. Superveniências de natureza conjuntural, mudanças na política econômica, motivos da mais diversa natureza, podem conduzir ao que os textos oficiais denominam «uma revisão guiada por orientação pragmática e operacional».<sup>46</sup>

A «Ação Programada» choca-se com o disposto no Art. 3º do Ato Complementar nº 43, enquanto **revisão** da Lei do Plano. É aplicada, entretanto, como recurso **operacional** em relação aos programas e aos projetos. Mas, quanto às diretivas enunciadas, não é fácil conciliá-la com a regra da **revisão**, legalmente instituída.

---

46. Plano de Desenvolvimento Econômico da Amazônia, pág. 5: «Chama-se **Ação Programada**, neste documento, ao conjunto de medidas de caráter institucional, técnico e financeiro em que a SUDAM consubstancia as diretrizes setoriais adotadas nos capítulos anteriores, dentro do espírito da estratégia escolhida».

### 3.10. A «revisão» no Direito Comparado

A problemática da **revisão** situa-se juridicamente na legalidade do seu procedimento, de modo a evitar-se o autoritarismo do Executivo e a desfigurar o sentido e a razão de ser da Lei do Plano. Afirma VERGEOT que, neste particular, importa «distinguir as reações às áleas imprevistas e as mudanças deliberadas da política, as correções menores e as revisões de fundo, as reconsiderações sobre datas fixadas ou caso de superveniências críticas».<sup>47</sup>

Certamente que o problema da **revisão** está intimamente relacionado com o do **controle** da própria **execução do plano**. Este autor passa, então, a distinguir os seguintes tipos de Planos, a partir de tais elementos:

1º — **Planos de revisões periódicas** — Ex.: Grã-Bretanha, com revisões automáticas e, em caso de necessidade, suas conclusões levam à elaboração de **planos intermediários**.

2º — **Planos móveis** (glissants), prática denominada de «revolving», e adotada especialmente pela Alemanha, Itália, Bélgica, Noruega e pela Comissão Económica Europeia. Apresenta como vantagens, a de atualizar permanentemente o Plano, deslocar previamente a perspectiva a meio termo na medida, mesmo, de sua execução e evitar a solução de continuidade no ano final do Plano. Três objeções lhe são oferecidas.

a) as revisões contínuas arriscam levar à negação da própria idéia de Plano, no que respeita aos compromissos do Governo;

b) é tarefa difícil e dispendiosa a confecção de um Plano a meio termo e não pode ser renovada a cada ano, sendo difícil, igualmente, destacar a parte dos fenômenos conjunturais na evolução verificada e apreciar qual seria, no meio do ano, a taxa de crescimento e de medidas estruturais visadas pelo plano;

c) considerando a prática adotada pela planificação francesa, dos chamados «indicadores de alerta» (clignotants) para o crescimento da produção, do investimento produtivo, do emprego,

---

47. VERGEOT, Jean — «Les Plans dans le Monde», pág. 540.

dos preços e das trocas exteriores, verifica-se que tais indicadores acabam por não alertar, pois costumam despertar depois do acontecimento ocorrido.

Na Bélgica, um «relatório do conjunto» do Conselho Central de Economia, leva o Governo a retificar a sua política de realizações ante lacunas ou deficiências observadas, assim como a corrigir erros originários ou fatos novos manifestados.<sup>48</sup>

Na Itália,<sup>49</sup> cujo planejamento é caracterizado pela flexibilidade, a **revisão** pode chegar até a uma nova redação para os próximos cinco anos, prolongando o período inicialmente considerado, de cada vez, por mais um ano. A Câmara dos Deputados e o Senado, aprovam um documento denominado «Nota Complementar ao Plano».

No Japão,<sup>50</sup> o Escritório de Planificação elabora o «programa intermediário», sob autorização do Conselho Econômico e a pedido do Primeiro Ministro.

### 3.11. Natureza, forma e conteúdo da Lei do Plano

Discute-se a natureza, a forma e o conteúdo da Lei do Plano, pretendendo situá-la em face das demais leis e das peculiaridades que possa apresentar. O tema vem produzindo debates entre os cientistas do direito, sobretudo pelo fato da Lei do Plano dar ensejo a se exigir a existência de outras leis, decretos e atos jurídicos para que os seus próprios dispositivos se cumpram satisfatoriamente.

As dificuldades e contendas se agravam ao verificar-se que a Lei do Plano deverá corresponder a uma realidade dinâmica. Os fatos sobre os quais ela incide, movimentam-se e modificam-se no decorrer de sua vigência, ao passo que os processos tradicionais da técnica de legislar não têm acompanhado estas necessidades da vida da sociedade atual, com a precisão satisfatória.

Argumentos de toda natureza se apresentam aos debates como vimos anteriormente. Muitos tomam o Plano como uma

---

48. VERGEOT, Jean — *Ibd.*, pág. 42.

49. VERGEOT, Jean — *Ibd.*, pág. 79.

50. VERGEOT, Jean — *Ibd.*, pág. 354.

**Super-Lei**, por vezes deixando de esclarecer se assim consideram a lei que aprova o Plano, ou o próprio Plano em si, ao qual a legislação ordinária e de natureza econômica se deveria adaptar. Outros tomam o Plano como **Super-fonte** do direito. Em tal caso, quando aprovado por uma lei, esta cumpriria tal função. Quando apresentado apenas como roteiro de governo, nas formas incipientes do Planejamento ou nos sistemas autoritários, cumpriria a função de denominador comum da legislação que se elaborasse para a atividade econômica, quando não se apresentasse como expressão do próprio poder autoritário.

A observação das experiências de Planejamento legislado nos diversos países, permite o tratamento do assunto de modo que nos parece mais convincente, isto é, pelo prisma do Direito Econômico.

**3.11.1. Natureza da Lei do Plano** — Buscando a natureza da Lei do Plano no raciocínio de que ela deva estabelecer as linhas fundamentais da «**ideologia**» adotada na Constituição, para que sejam concretizadas medidas de «**política econômica**» adequadas à efetivação desta própria **ideologia**, teremos firmadas as bases do seu entendimento e a sua identificação ao Direito Econômico.

A consignação do Plano na própria Constituição, reforça-lhe este condicionamento.

No enunciado da **ideologia** levado a efeito no texto constitucional, porém, aparentes elementos contraditórios podem ser apontados, especialmente quando se trate dos regimes democráticos modernos, baseados no neo-liberalismo. Aliás, um exame nas Constituições das chamadas Repúblicas Democráticas Socialistas, também revela elementos que poderiam ser considerados contraditórios com a ideologia adotada. No primeiro caso, temos as formas de intervencionismo de Estado na atividade econômica e todas as limitações à livre iniciativa ou ao pleno uso da propriedade. No segundo, destaca-se especialmente o uso da propriedade notando-se que elementos da economia de mercado também estão presentes ali.

A conciliação entre os horizontes largos da **ideologia** consignada na Constituição e a objetividade das medidas de **política**

**econômica** aparentemente em conflito com esta ideologia, mas praticadas justamente no sentido de confirmá-la, constitui a expressão de **economicidade** constante do nosso conceito de Direito Econômico.

A Lei do Plano define precisamente este «sentido de economicidade».

Tomemos o exemplo brasileiro. A Constituição Brasileira vigente apresenta os elementos de uma ideologia liberal típica, ao garantir como direitos individuais, a **liberdade**, a **propriedade** (Art. 153) e a **liberdade de iniciativa** (Art. 160, I). Mesmo quando os enfraquece, determina que a atuação econômica do Estado só será feita diretamente «**em caráter supletivo da iniciativa privada**» (Art. 170, § 1º), porque é às empresas privadas que compete «**preferencialmente**» organizar e explorar as atividades econômicas» (Art. 170). Ainda neste caso, procura afastar condições mais favoráveis às empresas criadas pelo Estado, submetendo-as «**ao mesmo regime tributário aplicável às empresas privadas**». (Art. 170, § 3º), ao «**direito do trabalho**» e «**demais normas aplicáveis às empresas privadas**» (Art. 170, § 2º).

A regra fundamental, portanto, é a não intervenção do Estado na área econômica.

Mas, ainda na definição da **ideologia** consignada constitucionalmente, no próprio capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, ao assegurar o direito de propriedade, a Constituição admite a «**desapropriação** por necessidade ou utilidade pública» (Art. 153, § 22). Também condiciona esta propriedade ao cumprimento de uma «**função social**» (Art. 160, III). Admite a organização e a exploração da atividade econômica diretamente pelo Estado, apesar de fazê-lo em caráter excepcional (Art. 170, § 1º).

Ficamos, assim, diante de princípios ideológicos típicos da economia liberal, economia de mercado, com o elemento caracterizador baseado no «**risco**», que justifica o próprio «**lucro**». Ao mesmo tempo também ficamos com princípios ideológicos definidos pelo «interesse social» preso em medidas que o interesse individual não consegue satisfazer, ainda mesmo quando tomado em dimensão da presença do indivíduo na composição da sociedade.

Para atender a tal situação, os países que procuram conciliar esses pontos aparente ou teoricamente contraditórios, têm encontrado o caminho do Planejamento como capaz de corrigir até mesmo o intervencionismo de Estado em bases autoritárias.

A Lei do Plano, em tais circunstâncias, diante dos documentos legais que especifiquem os programas, projetos e demais medidas de ação governamental, terá que exercer uma função de origem e coordenação. Todos esses diplomas deverão estar coerentes com ela. Ao mesmo tempo, instrumentos legais de controle e fiscalização, devem vigiar os atos de execução, para que não destoem das diretrizes nelas definidas. E, para mais perfeito desempenho de suas finalidades, dispositivos adequados deverão permitir-lhe revisões e adaptações à própria dinâmica da vida social no período de sua vigência.

Tudo isto, em termos de **ideologia**, será traduzido na mesma garantia dos direitos fundamentais do indivíduo e do interesse social. Mas, o Plano estabelece **previsões** que minimizam os **riscos**, ao mesmo tempo que acionam a vida econômica e corrigem os prejuízos que a concorrência livre traria ao bem-estar social. Eles se têm revelado, por exemplo, com os **lucros** ilimitados decorrentes de expedientes artificiais sobre o mercado; com as formas de abuso do poder econômico; pelo efeito do desinteresse dessa mesma iniciativa particular por atividades pouco lucrativas, embora essenciais à qualidade de vida das populações; ou, ainda, pela incapacidade dessa mesma iniciativa privada para realizações que exigem investimentos superiores às suas possibilidades econômicas.

Neste sentido, o Plano traduz a **economicidade** referente ao cumprimento final da **ideologia** constitucionalmente definida. E a Lei do Plano comparece como o instrumento capaz de traduzir esta peculiaridade, orientando as demais leis e atos de natureza jurídica relacionados com a atividade econômica nele prevista.

O que certos autores procuraram explicar por raciocínio convencional dando à Lei do Plano a condição de Super-Lei ou de Super-Fonte do direito, traduz apenas esta peculiaridade de apre-

sentar os elementos de **economicidade** que possibilitam a concretização da **ideologia** definida na Constituição. Traçando a «estratégia» da atividade econômica para o período de **previsão** que ela determina, complementa-se com as medidas «táticas» que enfrentam a realidade em sua permanente movimentação, sem que se anulem as **diretrizes** estabelecidas. Mesmo na hipótese de **revisão** da Lei do Plano pela alteração dessas **diretrizes**, a ideologia consignada constitucionalmente não mais será ferida.

Esta ideologia está expressamente declarada na Constituição Brasileira vigente, no

— Art. 160 — «A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social. . .»

E o Plano Nacional de Desenvolvimento procura concretizá-la, conciliando princípios, instrumentalizando ações e definindo diretrizes.

Por isto é que o Ato Complementar nº 43, repetindo o disposto na Lei Complementar nº 3, dispõe:

— Art. 1º — . . . . .

— § 1º — «Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de **diretrizes gerais de desenvolvimento** definindo objetivos e políticas globais e regionais».

Neste particular, não vemos como identificar a Lei do Plano com o sentido geralmente atribuído às **leis programáticas**. Firmando diretrizes, definindo objetivos e políticas, sua força de execução vai além dos simples enunciados, embora as condições de sua execução prendam-se a outros diplomas legais em caso de projetos ou de programas. Toda a ampla faixa de atos administrativos decorrentes da Lei do Plano, porém, já configura a sua execução direta e neste particular reside um dos pontos de sua natureza a ser melhor estudado.

3.11.2. **Forma da Lei do Plano** — As Leis dos Planos têm apresentado formas simples. A Lei francesa, por exemplo, consta de um único artigo encarregado de dispor de toda a ma-

téria sobre que versa.<sup>51</sup> As leis brasileiras do I e do II PND constam apenas de 3 artigos.<sup>52</sup>

Na lei francesa o Plano é dado como **anexado** ao texto. Mas o «anexo» deve obedecer às disposições da lei anterior que aprovou as «opções fundamentais». De qualquer forma, apresenta o Plano como um «quadro de programas de investimentos» para o período nela determinado.

A lei brasileira já desdobra o tema por dois artigos.

No primeiro, aprova também o **texto** que não está incluído em artigos e que define as «diretrizes e prioridades» constantes do Plano. Este artigo, como se vê, procura «queimar uma etapa» do processo legislativo, evitando a definição das diretrizes e prioridades por discussão prévia do Parlamento e aprovação em outra lei, das «opções fundamentais» a serem tomadas.

A forma desse texto anexo é a de dissertação com projeções quantitativas que vão ao limite da previsão para o período do Plano, embora muitas vezes chegue a prospecções para etapas que o ultrapassem.

De certo modo, a técnica adotada na legislação francesa correspondente a esta. A redação baseia-se em considerações sobre a realidade, no momento do Plano, definindo um diagnóstico, passando à análise comentada das possibilidades, para

---

51. Loi n° 65-1001 du 30 novembre 1965, portant approbation du Plan de développement économique et social. — «L'Assemblée Nationale et le Sénat ont délibéré,/Assemblée Nationale a adopté,/Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit: **Article unique** — Le V<sup>e</sup>Plan, dit Plan de développement économique et social, annexé à la présente loi, est approuvé comme cadre des programmes d'investissements pour la période 1966-1970 et comme instrument d'orientation de l'expansion et du progrès social./La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat».

52. Lei n° 5.727, de 4 de novembro de 1971 — Dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974./O Presidente da República/Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei: Art. 1º — São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1972 a 1974, com as ressalvas constantes do anexo desta lei./Art. 2º — O Poder Executivo adaptará

chegar ao enunciado das **diretrizes**. Estas são expressas em medidas que, por sua vez, são justificadas na argumentação do próprio texto.

O II PND brasileiro fez-se anteceder da Mensagem nº 430, de 10 de setembro de 1974, dirigida ao Congresso Nacional, além de um Pronunciamento do Presidente da República aos Ministros de Estado, a 10 de setembro de 1974.

A forma desse Pronunciamento equipara-se à de comunicação, ao Ministério, do término da fase de elaboração do Plano e de convite ao esforço conjunto do governo para a sua realização. Afirmando ser necessário manter o espírito de equipe que possibilitou a elaboração daquela «peça», salienta o intuito de manter o decidido propósito de implementar esse Plano com determinação inabalável e flexibilidade realista e vigilante».

A Mensagem adota a forma de argumentos articulados.

No primeiro item, fundamenta legalmente a remessa do Projeto ao Congresso, citando os Atos Complementares nºs. 43 e 76. Confirma, deste modo, o sentido do Plano-Lei, adotado no Sistema Brasileiro.

No segundo item, anuncia a concepção adotada, que é a repetição daquela seguida no I PND, isto é, «o Projeto de Plano constitui documento sintético, definindo a Política Nacional de Desenvolvendo nos campos econômico e social, em consonância, aliás, com a legislação vigente».

---

o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere. /Art. 3º — Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974 — Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. /Art. 1º — São aprovadas as diretrizes e prioridades estabelecidas no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979, na forma do texto e ressalvas constantes do anexo desta lei. /Art. 2º — O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere. /Art. 3º — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

— No terceiro item, refere-se às prioridades estabelecidas no Plano, ligando-as aos «projetos do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) - 1975 - 1977 e do Orçamento, para o exercício de 1975. Define estes dois orçamentos como «expressão financeira e instrumentos, por excelência, da execução do II PND», esclarecendo que «detalham a programação das diferentes áreas até o nível de projetos e atividades». Este destaque, aliás, coincide com o disposto na Lei Complementar nº 3, que dispõe sobre **orçamentos plurianuais de investimento** e da qual vários dispositivos sobre o Plano Nacional foram repetidos pelo Ato Complementar nº 43.

— Por fim, o quarto item apresenta uma espécie de justificativa dos **objetivos** do Plano.

Outro dado importante na Lei do Plano brasileira é o referente às ressalvas. São incorporadas ao Plano, por força de lei, e a forma encontrada foi a de situá-las no final da publicação, sob o título «ressalvas ao II Plano de Desenvolvimento (PND) 1975 - 1979. O mesmo se fez com as ressalvas ao I PND.

**3.11.3. Conteúdo da Lei do Plano** — O conteúdo da Lei do Plano é diversificado. Muitos elementos característicos do Planejamento, nela estão obrigatoriamente explicitados, enquanto que outros ficam a cargo das leis e demais atos jurídicos a ela condicionados. Assim é que contém elementos processuais e procedimentais, podendo considerar-se o mais importante deles, aquele que determina o período de vigência do Plano. Esta questão já foi tratada doutrinariamente, quando vimos que na Itália chegou-se a propor um sistema pelo qual o Plano seria elaborado de modo que o Governo encarregado de executá-lo, já o encontrasse em condições de aplicação. No sistema brasileiro, surge a questão de um primeiro ano **sem** Plano, porque dedicado ao seu preparo pelo Governo eleito e empossado. Precavém-se, deste modo, contra a hipótese de que o Governo anterior imponha ao sucessor a sua orientação. Assim, os Planos passam a ser elaborados e executados dentro do período de cada Governo.

A partir da Lei Complementar nº 3, de 7-12-1967, que se referia aos Orçamentos Plurianuais de Investimento, estipulou que o

Poder Executivo elaboraria Planos Nacionais Quinquêniais (Art. 3º). Mas, o Ato Complementar nº 43, veio afirmar que os Planos Nacionais de Desenvolvimento seriam «de duração quadrienal» (Art. 1º). Por fim, o Ato Complementar nº 76, em vigor, dispõe:

— Art. 1º — «O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República. . . .»

Diríamos que a expressão **duração** exige melhor exame, pois, se o Plano **coincide** com o **mandato** do Presidente da República, subentende-se que aí estejam incluídos os primeiros meses do ano da posse para a elaboração do projeto e mais o período necessário à aprovação pelo Congresso e à sanção da Lei do Plano.

A Lei Complementar nº 3 mandava que o Primeiro Plano Nacional Quinquêniais fosse enviado ao Congresso Nacional até o dia 1º de março de 1969. Já os Atos Complementares nºs. 43 e 76 estabelecem a data de 15 de setembro para este envio do Projeto à deliberação do Congresso.

Outro dado importante da Lei do Plano no sistema brasileiro é o de conferir ao Poder Executivo a competência para adaptar «às circunstâncias emergentes» e atualizar «os elementos quantitativos a que ele se refere». Esta espécie de delegação de poderes gerou dois tipos de comportamento. Um deles, é a Ação Programada de Governo, que analisamos antes. O outro é um tratamento orçamentário anual de ajustamento do Orçamento Plurianual, que deu margem ao chamado Plano Operativo Anual. Neste particular, aponta-se a competência do Poder Legislativo deliberar sobre os programas, sub-programas e projetos contidos no Orçamento Plurianual e, desde que «preservadas a consistência e coerência» dos mesmos, deliberar sobre o «mérito dos objetivos selecionados, sua compatibilidade e adequação com os objetivos do Plano Nacional», assim como o «mérito das prioridades fixadas» (Lei Complementar nº 3, art. 12, I e II).

Permanece, entretanto, a questão de o Executivo poder modificar o Plano em qualquer de seus itens, sem prévia manifestação do Legislativo.

Esta competência para **adaptar** e para **atualizar** o texto original do Plano, constitui elemento de debates doutrinários sobre tais expedientes e a **revisão** do Plano, conforme já foi analisado.

Quanto à matéria tratada pelo Plano, não consta do texto da lei que o aprova, e sim «do **anexo** da lei».

Diríamos, pois, que a «peça técnica» está retratada nos **anexos**.

Nos dois Planos Nacionais de Desenvolvimento brasileiros, os temas tratados e sua disposição foram os seguintes:

**Síntese:** As Realizações Nacionais (I PND); As Conquistas Econômicas e Sociais (II PND).

**Parte Primeira:** Modelo Brasileiro e Estratégia de Desenvolvimento (I PND); Desenvolvimento e Grandeza: O Brasil Como Potência Emergente (II PND).

**Parte Segunda:** A Execução da Estratégia (I PND); Grandes Temas de Hoje e de Amanhã (II PND).

**Parte Terceira:** Perspectivas: O Brasil do Fim da Década (II PND).

**Parte Quarta:** Ação Para o Desenvolvimento (II PND).

No sistema francês, os anexos são apresentados num Tomo separado das considerações descritivas que se seguem imediatamente ao texto da lei. O método aproxima-se do brasileiro, em forma e em conteúdo, respeitadas as diferenças das peculiaridades sociais e econômicas de cada um destes países. Tratam da seguinte matéria: «V Plano, Cap. I — Os objetivos gerais e a estratégia da expansão equilibrada; Cap. II — As condições da expansão; Cap. III — As atividades econômicas; Cap. IV — A habitação e os equipamentos coletivos; Cap. V — O desenvolvimento regional e urbano. Por fim, destaca no título **Projeção**, a projeção em volume e a projeção em valor.

No tomo dos **anexos**, uma advertência adianta que cada um deles refere-se, em princípio, ao domínio de temas atribuídos a uma Comissão de modernização, sabendo-se que tais comissões funcionam na elaboração da «peça técnica». São redigidos pelo Comissariado Geral do Plano, para complemento «dos leitores do

Plano». Não têm o mesmo caráter deste, pois não foram, como ele, submetidos à opinião do Conselho Econômico e Social, nem à aprovação do Parlamento. Também não contam com a responsabilidade das Comissões, porque estas publicam, cada uma, o seu próprio relatório.<sup>53</sup>

Os temas tipicamente econômicos que figuram como conteúdo do Plano, referem-se especialmente à Política Econômica. Assim, no II PND Brasileiro são determinados a «Política», os «Objetivos» e as «Opções Nacionais», ante a «Instabilidade Econômica no panorama mundial». O tema «estratégia econômica» desdobra-se desde a «Estratégia do Desenvolvimento e o Modelo Brasileiro», às «Estratégias Industrial e Agro-Pecuária», «Estratégia Econômica», com as «Opções Básicas pelo mercado de capitais», «fortalecimento da empresa nacional», «capital externo e conglomerados»; «Integração Nacional e Ocupação do Universo Brasileiro», «Estratégia do Desenvolvimento Social», «Integração com a Economia Mundial». Passa a cuidar de «Política e Energia», «Desenvolvimento Urbano», «Controle da Poluição e Preservação do meio-ambiente». Na «Ação para o Desenvolvimento» destaca: «Programa de Investimentos e Apoio Financeiro dos Bancos Oficiais» «Instrumentos de Ação Econômica», «Emprego de Recursos Humanos», «Política Científica e Tecnológica» e «Ação Administrativa».

### 3.12. As Tendências Atuais do Plano-Lei

Na medida em que se vai conjugando a idéia do Planejamento com a do Estado de Direito, marcha-se para o Plano-Lei com a única forma aceitável de adoção desse modo de organizar a vida econômica dos países.

Concomitantemente, defronta-se com toda uma série de condições inteiramente novas, a que o direito tradicional não satisfaz, porém que se impõem à realidade social e histórica atual e que

---

53. V *Plan de Développement Économique et social — 1966-70 — Tome II (Annexes) — Imprimerie des Journaux officiels — Paris.*

deverão ser solucionadas por novos institutos integrados à estrutura jurídica dos povos.

Ao jurista, passam a preocupar especialmente a força da lei do Plano, as relações de direito, decorrentes de sua vigência e o comportamento de conceitos fundamentais nesse novo quadro que se lhes apresenta.

As experiências levadas a efeito nos países capitalistas ocidentais, assim como as que se concretizam nos países socialistas, são igualmente importantes, porque em verdade o Planejamento como **política econômica** já se libertou de compromissos com regimes políticos. Comparece, hoje, expressamente nomeado nas Constituições dos países, sem atender a posições políticas opostas.

Tudo se prende, portanto, à Lei do Plano e aos detalhes de sua elaboração e execução. Este será o objeto dos itens seguintes, dando-se destaque ao que se costuma chamar de «Sistema Brasileiro de Planejamento».

#### 4. REGIME JURÍDICO BRASILEIRO DO PLANEJAMENTO

A legislação dos países que adotam o planejamento de modo permanente e o incorporam à sua ordem jurídica e ao seu corpo de leis permitem identificar-se «regime» de seu tratamento. O estudo desses «regimes», por sua vez, é capaz de levar à determinação de princípios doutrinários que deverão aperfeiçoá-los cada vez mais.

##### 4.1. Regime Jurídico Brasileiro de Planejamento

Tivemos a oportunidade de analisar, nos itens anteriores, a evolução do assunto no Direito Brasileiro, a começar pela consignação do Plano nos textos constitucionais. Registramos diferentes caminhos adotados pelo legislador e pelos governantes nacionais no tratamento jurídico do Plano. Podemos concluir que existe uma tradição jurídica elaborada por sucessivas experimentações, que registra avanços e recuos, porém que chega ao momento presente com um conjunto de diplomas legais e administrativos capaz de caracterizar um «regime brasileiro». Quanto ao seu

aperfeiçoamento, seguirá, por certo, o destino dos demais processos de aprimorar, pela experiência, a técnica de sua efetivação.

Além da consignação nos textos das diversas Constituições e da legalização dos Planos mediante leis e decretos, que pudemos registrar e analisar, destacamos diplomas legais que se referem especificamente ao modo de ser praticado o Planejamento e, por isto, os trataremos como integrantes deste «regime jurídico». Muitos destes elementos acham-se esparsos, sobretudo em leis e decretos que aprovam planos específicos.

Assim, vamos encontrar no Decreto nº 16.683, de 29 de setembro de 1944, que «aprova o Regimento da Comissão de Planejamento Econômico» um texto capaz de figurar entre os primeiros que trataram do Planejamento em termos de definir-lhe as normas de realização.

Em seu Capítulo 1º, cuidava da «**Finalidade do Planejamento**».

Os princípios ideológicos que traduzia aproximam-se inteiramente do que hoje se pretende com a «*économie concertée*». Afirmava que o Planejamento Econômico Brasileiro assentaria na «conjugação de esforços entre o Estado e particulares, cabendo ao Estado e criar e manter a ambiência indispensável ao surto e à expansão da iniciativa particular, completando-a onde esta se mostrar deficiente». Além de tudo, captava os princípios do neo-liberalismo e do próprio liberalismo baseado na posição de Adam Smith com referência à ação supletiva do Estado.

Garantindo o amplo sentido e a abrangência sobre toda a vida econômica do país, o Decreto refere-se, em seus parágrafos 2º e 3º, à **orientação** do Planejamento no aproveitamento dos «fatores da produção — recursos naturais, mão-de-obra, capital e capacidade técnica».

Abrangia, «além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, ao comércio interior e exterior, também os transportes, a moeda, o crédito e a tributação».

No Capítulo II, cuidava das **Atribuições** daquela Comissão. Estabelecia-lhe, em 10 itens do art. 4º, as incumbências que nos

mostram o campo de atuação do «sistema de planejamento» por esse decreto.<sup>54</sup>

Assim, encarregava-se de elaborar planos gerais e especiais sobre a utilização e desenvolvimento dos recursos do país (I), centralizar e coordenar os planos e projetos referentes à economia do país (III), acompanhar a execução dos planos aprovados, (VII), além de outras referentes à legislação que interessa à vida econômica do país em geral.

O Cap. III tratava da **Organização**. Revelava a peculiaridade da Comissão ser composta de um número **ilimitado** de membros (Art. 5º). Sua estrutura era constituída de: a) Conselho Deliberativo; b) Secretaria Executiva; c) Seções Especiais. Havia um Presidente da Comissão (Cap. V), um Secretário-Executivo (Cap. VI) e uma Secretaria (Cap. VII).

A seguir, e sob a vigência da Constituição de 1946, temos a Lei nº 970, de 16 de dezembro de 1949, que dispõe sobre as «atribuições, organização e funcionamento do Conselho Nacional de Economia», criado pelo art. 205 daquela Carta Magna e a quem incumbia «estudar a vida econômica do país... opinar sobre as diretrizes da política econômica nacional... e sugerir as medidas que julgar necessárias (Art. 2º).

Com este decreto e pelo próprio funcionamento do Conselho de Economia, não se atingiu sistematicamente o problema do Planejamento. Este foi tratado de maneira mais objetiva, pelo

---

54. Decreto nº 16.683, de 29-9-1944: Art. 4º — «Incumbe à Comissão de Planejamento Econômico (CPE): I — proceder a inquéritos sobre as condições das principais atividades econômicas do país, a fim de coligir os elementos necessários à orientação de seu progresso e desenvolvimento; II — elaborar planos gerais ou especiais sobre a utilização e desenvolvimento progressivo dos recursos econômicos do país; III — centralizar e coordenar os planos e projetos referentes à economia nacional, elaborados por quaisquer órgãos, comissões e conselhos públicos, federais ou municipais; IV — estudar as sugestões e projetos enviados por quaisquer entidades particulares ou pessoas idôneas; V — opinar sobre todos os projetos de lei relacionados com a matéria econômica, de sorte a estabelecer a necessária harmonia e coerência com os planos aprovados; VII — acompanhar a execução dos planos aprovados, propondo

Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961,<sup>55</sup> que criou a Comissão Nacional de Planejamento.

Esta Comissão recebeu a incumbência de «elaborar um plano plurienal de desenvolvimento econômico e social do País, controlar a sua execução e sugerir as modificações ditadas pelo comportamento das conjunturas nacional e internacional» (Art. 1º).

Como se percebe, a definição de suas incumbências já se aproxima das características do planejamento, como técnica mais evoluída, e se preocupa com o problema jurídico correspondente à necessidade de tratar do ajustamento do plano na dinâmica da conjuntura.

Esta Comissão se compunha de: a) Conselho Deliberativo, presidido pelo próprio Presidente da República; b) Conselho Consultivo; c) Secretaria Técnica.

O Conselho Deliberativo tinha a incumbência de «aprovar o plano plurienal e suas revisões anuais (Art. 7º, a): O Conselho Consultivo era encarregado de: a) acompanhar os trabalhos do planejamento; b) discutir a metodologia e recomendar as modificações cabíveis; c) opinar sobre possíveis repercussões econômicas, sociais e políticas, das medidas a serem adotadas (Art. 8º); A Secretaria Técnica incumbia-se de: a) «preparar, nos seis meses que se seguirem à sua instalação, o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social; b) acompanhar e controlar a execução do Plano, e propor aperfeiçoamento e medidas complementares que se fizerem necessárias; c) apresentar relatório anual dos resultados obtidos, e sugerir as modificações reclamadas pelas conjunturas nacional e internacional». (Art. 9º).

---

as medidas que se fizerem precisas; VIII — examinar e emitir parecer a respeito das questões, assuntos e projetos que lhe forem encaminhados pelos Presidente da República; IX — convidar, quando necessário, representantes dos Estados ou Territórios Federais, bem como de órgãos públicos, ou de classes e entidades particulares e outros interessados nos assuntos em curso, para participarem dos trabalhos da Comissão; X — publicar e permitir amplo exame das questões, anteprojetos e projetos de interesse nacional, excetuados os que possam interessar à segurança e à defesa nacional».

55. Alterado pelo Decreto nº 154, de 17-11-1969.

Ao Diretor Técnico da Secretaria Técnica, e, portanto, a esta, cabia encaminhar o projeto de Plano ao Conselho Deliberativo bem como tomar as medidas necessárias ao cumprimento das missões da Comissão (Art. 10).

O Decreto nº 52.256, de 11 de julho de 1963, instituiu a Coordenação do Planejamento Nacional, que se destinava a reunir, semanalmente, sob a presidência do Presidente da República e composta pelos Chefes do Gabinete Militar, do Gabinete Civil e pelo Coordenador Geral da Assessoria Técnica, que exercia as funções de seu Secretário Executivo (Art. 1º e seu parágrafo único).

Esta «Coordenação» foi encarregada de organizar, no prazo de 120 dias, uma Relação de Projetos Prioritários a serem implementados pelo Poder Executivo no período de julho de 1963 a janeiro de 1966 (Art. 2º). Instalava em cada Ministério um Grupo de Planejamento encarregado da seleção preliminar dos projetos na área respectiva, (Art. 5º), podendo ser designados «observadores» da Coordenação para acompanhar esse trabalho (Art. 5º, § 2º).

A Assessoria Técnica da Presidência da República assistia, então, à Coordenação do Planejamento Nacional, apreciando as políticas e programas do Governo Federal, «de modo a assegurar a adequada execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (Art. 8º). E, para isto, orientava a elaboração e revisões do Plano (Art. 9º, I), coordenava os planos dos órgãos federais de desenvolvimento regional (III); coordenava os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica (IV); acompanhava a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, indicando à Coordenação do Planejamento Nacional as medidas convenientes ao seu êxito, quando julgadas necessárias (V); mantinha a Coordenação informada sobre o andamento dos programas de trabalho do Governo e as providências do Presidente da República relativas a assuntos de ordem econômico-social (VI).

No regime definido a partir do movimento de 1964, encontramos a Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967 que, ao dispor sobre «Orçamentos plurianuais de investimento» define o que deve entender legalmente por Plano Nacional, no

Brasil (Art. 1º) e baseia-se justamente no dispositivo constitucional que manda sejam «elaborados» tais planos. (Art. 8º, V, XI, XIV e art. 43, IV).

A seguir, registramos o Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, que declarava revogada a Lei Complementar nº 3 (Art. 11). Por este Ato Complementar, estabeleceram-se princípios importantes do «Regime Jurídico Brasileiro de Planejamento», como a ratificação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados pelo Poder Executivo, a duração quadrienal desses Planos e a obrigatoriedade de sua submissão ao Congresso Nacional, no primeiro ano de mandato do Presidente da República (Art. 1º).

Descia a detalhes fundamentais, como o de que:

— **«Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais».**

O Decreto nº 68.993, de 28 de julho de 1971, institui o Programa de Acompanhamento da Execução das «Metas e Bases para a Ação do Governo». Articulou-se com o disposto no Art. 15 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, de modo que ficasse assegurado «o caráter descentralizado, flexível e dinâmico» indispensável àquele acompanhamento. Além disso, dispunha que sua efetivação se faria de forma «global e setorial, alcançando o nível de projetos e atividades» (Art. 1º, parágrafo único).

Logo a seguir, o Decreto nº 70.852, de 20 de julho de 1972, mandou que se aplicasse aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, o Programa de Acompanhamento instituído pelo Decreto nº 68.993. Ficavam, assim, interconectados os dispositivos do Decreto-lei nº 200, dos Atos Complementares nºs. 43 e 76 e do Decreto nº 68.993.

Estabeleceu o Decreto nº 70.852, «o Programa de Acompanhamento constitui atividade permanente dos órgãos que integram o sistema de planejamento» (Art. 2º). E conferia-lhe o objetivo da «avaliação, da execução, revisão, complementação e aperfeiçoamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e respectivos instrumentos de implantação...» (Art. 2º).

Passava, então, a receber instruções do próprio órgão central do sistema de planejamento (Art. 3º).

O Decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.

Neste caso, tratando do próprio «Sistema de Planejamento», nele integra como partes componentes as atividades de **planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal**. (Art. 1º).

Refere-se, portanto, a qualquer tipo de planejamento levado a efeito pelo Governo Federal. Isto não pode constituir motivo para a confusão de muitos, que deduzem estar o **planejamento econômico** submetido, em toda a sua integridade, ou seja, **elaboração, aprovação, execução, revisão** e assim por diante, à condição de ato comum e ordinário da administração. Outros chegam a pretender que a expressão **planejamento**, na legislação, refira-se apenas à própria Administração.

O Art. 3º, porém, define-lhe o âmbito, ao dizer que «integram o Sistema de Planejamento todos os órgãos da Administração Federal Direta e Indireta incumbidos, especificamente de **planejamento, orçamento e modernização administrativa**». Trata-se de três áreas distintas, como fica exposto claramente no texto legal.

O órgão central do Sistema é a Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (Art. 1º), contando com as Secretarias-Gerais dos Ministérios Cíveis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares, como seus órgãos setoriais.

Toda orientação normativa dos órgãos componentes do Sistema é recebida do órgão central (Art. 4º).

O órgão central do Sistema tem ainda a incumbência de se articular com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios «a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilizar os Sistemas de Planejamento», além de prestar-lhes assistência técnica.

Este dispositivo preocupa-se visivelmente com o regime federalista brasileiro, que vem sendo comprometido com interferências na autonomia do Estado-Membro. Um exemplo que se en-

quadra no tema é o das Superintendências Regionais de Desenvolvimento, com seus **planos** próprios já em execução há vários anos e envolvendo áreas de diversos Estados. O próprio Decreto nº 71.353 contorna o assunto, determinando que estas Superintendências (Sudene e Sudam) «darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais» (Art. 6º, § 1º). Ora, em se tratando de órgãos integrantes da administração federal, a simples «colaboração», embora obrigação superior à do Estado-Membro, parece insuficiente para garantir ao Plano Nacional de Desenvolvimento a coerência e o sentido de peça única, que necessita apresentar. O argumento é tanto mais válido, quando a própria Constituição Federal apresenta rigidez muito maior para os casos em que o Plano Econômico Estadual contrarie diretrizes estabelecidas em lei federal, isto é, no Plano Federal. (Art. 10, c, da Constituição de 1967/69).

As autoridades brasileiras da área do Sistema de Planejamento Governamental afirmam que a concepção adotada é a de que este Sistema apresenta **caráter normativo**, quando se trate de ações da competência da União, e **caráter intergovernamental, transitivo**, quando procure integrar, num só todo, as ações de competência dos Estados e dos Municípios com a União, na garantia da unidade de objetivos dos Poderes Públicos. Do mesmo modo, quando procura a cooperação internacional, busca a mesma integração com governos ou organismos transgovernamentais.

Assim, distinguem-se no Sistema Brasileiro, as **Funções**, a **Estrutura** e os **Instrumentos** do Planejamento.<sup>56</sup>

As **Funções** são divididas em:

- a) **Função-objetivo:** racionalização das decisões e coordenação das ações do governo;
- b) **Funções-instrumento:** 1) pesquisa, produção de informações e treinamento de recursos humanos para o pla-

---

56. ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti — **O Planejamento do Governo no Brasil** — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral — Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA).

nejamento, 2) planejamento, programação e acompanhamento da execução; 3) orçamentação e acompanhamento da execução orçamentária; 4) modernização administrativa dos organismos governamentais; 5) articulação com os Estados e Municípios e coordenação da cooperação internacional.

A **Estrutura** é concebida em relação aos seguintes componentes:

- a) **Órgãos de decisão superior:** 1) Presidente da República; 2) Conselho de Desenvolvimento Econômico; 3) Conselho de Desenvolvimento Social; 4) Secretaria de Planejamento; 5) Ministros de Estado;
- b) **Órgãos do Sistema de Planejamento Federal propriamente dito:** 1) órgão central, a Secretaria-Geral da Secretaria de Planejamento; 2) **Órgãos Setoriais**, Secretarias Gerais dos Ministérios Civis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares; 3) **Órgãos Seccionais**, que centralizam as funções de planejamento nas Superintendências Regionais, demais autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Os **Instrumentos** utilizados no Sistema Federal de Planejamento assim se subdividem:

- a) **Instrumentos de planejamento** — é o PND, aprovado pelo Congresso e desdobrado em: 1) programações setoriais e regionais detalhadas; 2) planos específicos, como por exemplo, o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o Plano Nacional de Pós-Graduação; 3) programas especiais de desenvolvimento, regional ou setorial;
- b) **Mecanismos de acompanhamento** permanente dos planos nacionais de desenvolvimento e dos planos e programas complementares.
- c) **Elaboração e acompanhamento dos Orçamentos da União**, desdobrado em: 1) Orçamentos Anuais; 2) Orçamentos

- Plurianuais; 3) Programas Gerais de Dispêndios;
- d) **Instrumentos de execução** da reforma e modernização da administração;
  - e) **Instrumentos de articulação** com os Estados e Municípios, constando de: 1) administração das transferências federais aos Estados e Municípios; 2) apoio técnico aos Estados e Municípios no campo do planejamento; 3) apoio financeiro a programas e projetos e programas de desenvolvimento dos Estados e Municípios;
  - f) **Mecanismos de coordenação e cooperação técnica e econômica internacional**, articulados com o Ministério das Relações Exteriores;
  - g) **Supervisão e destinação de recursos orçamentários** não discriminados e de fundos especiais de desenvolvimento do Governo da União.

## 5. SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO DIREITO COMPARADO

Qualquer consideração sobre o Direito Econômico Comparado do Planejamento deverá situar em primeira linha de observações o regime político do país sob análise, a sua estrutura administrativa, o relacionamento entre os Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, a importância dada ao sentido econômico da vida pública na caracterização do que se tem pretendido aceitar como marcha para a implantação do próprio Poder Econômico e, enfim, a ênfase dada ao Planejamento em seu corpo de leis.

Em cada oportunidade, temos mantido a intenção de comparar os **Institutos do Direito Econômico Brasileiro do Planejamento** com os de outros países. As maiores aproximações têm sido feitas com a França, onde a experiência parece oferecer melhores subsídios à realidade brasileira, apesar de dois elementos fundamentais de diferenciação, que são o regime Parlamentar e o governo centralizado. No Brasil, o regime presidencialista e o Federalismo são outros tantos desafios ao desenvolvimento do direito, neste particular.

Examinemos sucintamente o «Sistema de Planejamento» em alguns outros países:<sup>57</sup>

### 5.1. Sistema de Elaboração — Órgãos encarregados

**Bélgica:** «Bureau de Programmation Economique», criado em 1951, encarrega-se do estudo dos programas plurianuais. Conta com um «Comité de l'Expansion Économique» e um «Conseil Central de l'Économie» e com o «Conseil Central du Travail».

**Itália:** «Comité de Ministros» e «Casa per il Mezzogiorno — Societé per lo Sviluppo del Mezzogiorno».

**Países Baixos:** «Central Bureau», criado em 1945, com estatuto aprovado pela lei de 21 de abril de 1947. Órgãos técnicos: «Conselho de Assuntos Econômicos» formado pelos ministros de assuntos econômicos; «Comité Económico Central», composto de altos funcionários, mais o diretor do Bureau do Plano e diretores do Banco Central; «Comissão de Planificação Central», que funciona como órgão consultivo do Ministro dos Negócios Econômicos e do Bureau Central. Após 1950; Conselho Social-Econômico; Fundação do Trabalho e Colégio de Mediadores do Estado.

**Mercado Comum Europeu:** Tratado de Roma — «Comité Politique Conjuncturelle».

**Reino Unido:** «National Economique Development Council», 1961. Desde 1941, havia o «Central Economic Planning Staff», composto da Tesouraria e do Economic Planning Board. Demais órgãos: «National Production Advisory Council on Industry», «Council on Industry» e «Council on Prices, Productivity and Incomes». Em 1964, estabeleceu-se o Ministério do Plano.

**Suécia:** Inicialmente, foram instituídas «Comissões Temporárias»; atualmente, existe o «Conselho de Planificação Econômica (1962), sob a presidência do ministro das Finanças e a Secretaria da Planificação Econômica». Este órgão estabelece as projeções, deixando a decisão aos políticos.

---

57. VERGEOT, Jean — Ob. Cit.

**Noruega:** «Direção da Planificação» (1963); «Comité Econômico Conjunto» (1965). Há pretensão de se criar o «Conselho de Planificação Econômica».

**Espanha:** «Conselho Nacional de Economia», «Comissário do Plano de Desenvolvimento», 1962.

**Japão:** «Conselho Econômico» e «Escritório de Planificação Econômica».

**União Soviética:** «Gosplan», com o presidente compondo o Conselho de Ministros da URSS. Estuda, coordena e dirige o Gosplan Federal e o Gosplan das Repúblicas (Comités de Estado para a Planification).

**Iugoslávia:** «Bureau Federal de la Planification».

**China:** «Central de Planificação», constituída pelo «Comité do Partido Comunista», pelo «Conselho de Estado» e pelo «Comité de Estado do Plano».

## AMÉRICA LATINA

**Argentina:** «Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico» (CONADE).

**Bolívia:** «Conselho Nacional Econômico e Social» com o órgão técnico «Departamento Nacional de Planificação e Coordenação».

**Chile:** «Comité Econômico Interministerial», com o órgão técnico «Escritório Nacional de Planificação» (CODEPLAN).

**Colômbia:** «Conselho Nacional de Política Econômica» com o órgão técnico «Departamento de Planificação».

**Costa Rica:** «Ministério da Planificação».

**Cuba:** «Bureau Central de Planificação».

**República Dominicana:** «Conselho de Desenvolvimento».

**Equador:** «Bureau Nacional para a Planificação Econômica e a Coordenação».

**El Salvador:** «Conselho Nacional para a Planificação Económica e a Coordenação».

**Guatemala:** «Conselho Nacional de Planificação Económica».

**Haiti:** «Departamento Nacional de Planificação e Desenvolvimento (CONADEP)».

**Honduras:** «Conselho Superior de Planificação».

**México:** «Comité Interministerial de Planificação e Desenvolvimento».

**Nicarágua:** «Conselho Nacional Económico».

**Panamá:** «Escritório Nacional de Planificação e Administração».

**Paraguai:** «Conselho Nacional para a Coordenação Económica».

**Peru:** «Conselho Nacional para o Desenvolvimento Económico», com órgão técnico, «Instituto Nacional de Planificação» e «Conselho Consultivo da Planificação».

**Uruguai:** «Comité do Orçamento e da Planificação».

**Venezuela:** «Conselho de Ministros e órgão técnico «Escritório Central para a Coordenação e a Planificação»».

Esta lista de países e de organismos de planeamento permite formular-se o conceito de que um «Sistema» já se desenvolve nas mais diversas circunstâncias e estruturas jurídicas e que o seu aperfeiçoamento será tão mais completo, quanto as experiências se multipliquem e os estudos se baseiam nos seus resultados.

## 5.2. Sistema de Controle da Execução

**Bélgica:** Cada departamento ministerial segue, em princípio, a sua execução nos domínios de sua responsabilidade; quando necessário, prepara séries estatísticas significativas a respeito. Estas informações são centralizadas pelo «Bureau de Programação», que

comunica ao Governo as dificuldades ou desvios em relação ao Plano Geral.

O Conselho Central de Economia, partindo de certos fatos ocorridos com o primeiro programa, exprimiu o desejo de que fossem organizados debates no próprio curso da execução, de modo a apreciar tanto a medida da realização, como aprofundar certas questões, tendo em vista o próximo programa.

É elaborado um relatório de conjunto sobre a execução, incluído no projeto de orçamento e enviado anualmente ao Parlamento para aprovação juntamente com este. Este documento é elaborado pelo Serviço de Estudos do Ministério dos Negócios Econômicos e procura justificar as previsões para o próximo exercício, informar quanto às tendências da conjuntura e levar o governo a retificar sua política referente ao programa, em caso de haver lacunas ou deficiências.

**Itália:** Não admite o Plano como uma estrutura rígida. Utiliza-se de um processo de **revisão** que permita pôr em prática esta mobilidade necessária ao Plano. Assim, esta revisão chega até mesmo a modificar anualmente a redação do Plano, apresentando-a ao Parlamento por uma «Relazione previsionale e Programática» oferecida pelo Ministro do Orçamento e da Planificação Econômica, conjuntamente com o Ministro do Tesouro.

**Espanha:** O controle é exercido pelo Comissário do Plano. Sendo encarregado desta missão, obriga-se a oferecer um relatório anual ao Governo, sobre a execução, do qual tomam ciência as Cortes.

**Noruega:** O controle é estabelecido segundo um programa detalhado por Ministério, permitindo a cada administração acompanhar a execução da parte do Plano que lhe incumbe. Os Ministérios remetem ao Ministro das Finanças os relatórios anuais sobre o grau de realização dos objetivos que lhes correspondem. Mediante estes relatórios e os dados da Contabilidade Nacional, é elaborado o relatório de execução geral. É enviado ao Parlamento, na oportunidade de apresentação do projeto de um novo Plano. Além disto, nos orçamentos fiscais anuais são incluídas, obriga-

toriamente, referências ao Plano a longo prazo e menção ao ponto em que se encontra a sua execução.

**Japão:** O Governo controla a execução e retifica o Plano, se necessário, por se informar graças aos relatórios anuais publicados pelo Escritório de Planificação Econômica, componente do Conselho Econômico. Estes documentos permitem a comparação entre os resultados previstos e os obtidos, bem como a apresentação dos pontos de vista do Conselho ao Primeiro Ministro.