

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Denilson Marcondes Venâncio**

**O planejamento como fator determinante da boa administração pública**

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo  
2010**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Denilson Marcondes Venâncio**

**O planejamento como fator determinante da boa administração pública**

**MESTRADO EM DIREITO**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, concentração em Direito Administrativo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Doutora Dinorá Adelaide Musetti Grotti.

**São Paulo  
2010**

Nome: VENÂNCIO, Denilson Marcondes.

Título: O planejamento como fator determinante da boa administração pública

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado, concentração em Direito Administrativo, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Doutora Dinorá Adelaide Musetti Grotti.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## AGRADECIMENTOS

A **Santo Agostinho**, cuja leitura acalenta, acalma e eleva a alma.

À Professora Doutora **Dinorá Adelaide Musetti Grotti**, que ensina com voluntariedade, imensa dedicação e seriedade, mas, sobretudo, com enorme sabedoria.

Aos Professores Doutores **Silvio Luís Ferreira da Rocha** e **José Roberto Pimenta Oliveira**, que deram valiosas observações, orientações e contribuições quando da qualificação do trabalho.

A todos que me ajudaram e ajudam, são tantos, que ficam todos aqui agradecidos.

**“Necessidade de voltar-se para si mesmo**

Assim o espírito, a partir de sua interioridade, entende o que seja a beleza do universo, que certamente assim se denomina a partir do termo uno. Por isso, não pode ver aquela beleza a alma que se envolve numa multiplicidade de coisas e as persegue com mísera avidez, que ela sabe que só se pode evitar pelo desapego da multiplicidade. E não me refiro à multiplicidade de homens, mas de todas as coisas que os sentidos atingem. E não se admire de que tanto mais pobre é quem mais coisas deseja ter. Como, por exemplo, numa circunferência, por maior que seja, há somente um ponto central, o que é determinado pelos geômetras de centro, para onde convergem todos os demais pontos da circunferência. E embora as seções de toda a circunferência possam ser indefinidamente cortadas, nada há além daquele único ponto central em relação ao qual todos os demais são equidistantes, o qual denomina a todos os outros, por assim dizer, com certo direito de igualdade. E, então, se se quiser sair em direção a qualquer parte, tanto mais se abandona tudo quanto mais se caminha para uma multiplicidade de coisas. Assim ocorre com o espírito que, disperso de si mesmo, é sacudido por certa multiplicidade de coisas e enganado por uma verdadeira pobreza, quando sua natureza o impele a buscar em toda a parte a unidade do centro e a multiplicidade de coisas não lhe permite encontrá-lo.”

Santo Agostinho, A Ordem

## RESUMO

Esta dissertação foi construída a partir das inquietações adquiridas na vida prática e teórica com a função administrativa. Transcorridos os anos dessa vivência, convencemo-nos de que os males maiores do Poder Público são causados pela falta ou deficiência de planejamento. Partimos do texto da Constituição Federal de 1988, que não sistematiza o planejamento estatal, mas o prevê em diversos dispositivos de forma pontual e, no artigo 174, dispõe que o planejamento é determinante para o Poder Público. Abordamos todos os comandos constitucionais que falam do tema, passando em seguida pela legislação infraconstitucional e, por fim, pelos regulamentos administrativos, buscando demonstrar a presença marcante da matéria no Direito Positivo. Na fase que se seguiu, adentramos no núcleo do trabalho, cuidando do planejamento administrativo como atividade-meio, iniciando pela função administrativa e o dever jurídico de planejar e, daí por diante, procurando construir as bases do planejamento administrativo teórico, como procedimento dividido em três etapas: fins, diagnóstico e programação da ação. Ao realizar a pesquisa doutrinária e jurisprudencial, não encontramos textos e decisões judiciais nem administrativas que se aprofundassem especificamente no planejamento administrativo. Embora, de uma maneira geral, todos o considerem imprescindível e inerente ao exercício da função administrativa, ninguém o conceitua, limitando-se a tangenciar o assunto. Construímos a dissertação a partir de inúmeros autores e julgados que tratam do planejamento do desenvolvimento econômico e social, regional e nacional, orçamentário, urbanístico, e de textos sobre planejamento educacional e empresarial, transportados para o âmbito jurídico; tudo isso, posteriormente, cotejado com a doutrina e jurisprudência do Direito Administrativo, segundo a classificação dos atos administrativos. Não se constrói, no exercício da função administrativa, plano, projeto ou programa por ato isolado, mas por vários atos preparatórios ou instrumentais, em que alguns atos têm, como fim, outros atos, praticados coordenadamente, rumo aos fins traçados. Todo e qualquer ato administrativo tem atrás de si planejamento. Buscamos evidenciar que a atividade de planejamento demanda estrutura, sem a qual se propicia o desperdício e desvio de recursos públicos de toda ordem. Planejamento é atividade que deve contar com a participação popular no Estado Democrático de Direito e constitui, em si, autocontrole do exercício da função administrativa. Planos, projetos e programas podem ser controlados, tanto interna como externamente. Chegamos à conclusão de que o tema do planejamento administrativo requer um aprofundamento de estudos e de pesquisas, bem como a elaboração de dispositivo legal tratando do seu procedimento como teoria geral para todos os atos administrativos. Em suma, esta dissertação apresenta uma matéria tangenciada pelo Direito, doutrina e jurisprudência, na perspectiva de despertar atenção para o planejamento administrativo como meio de melhorar o exercício da função administrativa coordenada aos fins definidos.

**Palavras-chave:** Constituição Federal de 1988; Função Administrativa; Planejamento Administrativo; Planos; Programas; Projetos.

## ABSTRACT

This essay is composed of the concerns raised by the practices and theories that have originated in the administrative sector. As the years have passed since these events, we have come to realize that the biggest damages made by the Public Powers were either from imperfect planning or the lack of planning. We start with the text of the Federal Constitution of 1988, which does not systematize the state's planning, but provides many devices to do so. Article No. 174, for example, rules that planning is crucial to the Public Power. We approach every constitutional issue which deals with that matter: thereafter we move onto constitutional legislation and then to the administrative regulations, attempting to demonstrate the remarkable presence of the matter in Positive Law. In the end, we enter the core of the work, taking care of administrative planning as a secondary activity starting with the administrative function and the Juridical obligation of planning and so on, trying to construct the foundations of theoretical administrative planning as a procedure which has been split in three stages: purposes, diagnosis and the action programming. During both doctrinaire and jurisprudential research, we did not find either texts nor judicial decisions or even administrative ones that specifically delved into administrative planning, even though, in a general way, everybody says the latter is both indispensable and inherent to the performance of the administrative function. Nobody seems to conceptualize it but seems to keep it abstract. We have written this essay using the works of several authors and using the judicial sentences handed down which deal with both the planning of the economic and social development, as well as regional and national, budgetary, urban ones, plus the texts both on the educational and entrepreneurial plannings, that were transported to the Judiciary. All of the aforementioned data were, afterwards, collated with both the doctrine and the jurisprudence of the Administrative Law, in line with the classification of the administrative acts. In the execution of administrative functions, no plan, no project or program is made by an isolated act, but by various preparatory or instrumental acts in which some acts have as a scope other acts which are coordinately executed that are bound for purposeful goals. Each and every administrative act has planning behind it. We sought to highlight that planning active services requires structure. Without planning, both the waste and misuse of public funds occur. Planning is an activity which must count on the popular participation of the Democratic State of Law, and constitutes self-control in the exercise of the administrative function. Plans, projects and programs may also be controlled, either internally or externally. We came to the conclusion that Administrative Planning requires a deepening in study and research, as well as the elaboration of a legal instrument looking on its proceedings as a general theory for all administrative acts. In conclusion, this essay expresses a matter which is touched upon by the Law, doctrine and jurisprudence, with an expectation of attracting attention to Administrative Planning as a means of bettering the execution of the administrative function which is coordinated with definite purposes.

**Keywords:** Federal Constitution of 1988; Administrative Function; Administrative Planning; Planning; Program; Project.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
APEX	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRB	Banco de Brasília
CEDEC	Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
COMDEC	Coordenadorias Municipais de Defesa Civil
CMO	Comissão Mista do Orçamento
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDEC	Conselho Nacional de Defesa Civil
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CORDEC	Coordenadorias Regionais de Defesa Civil
CP	Código Penal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGP	Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
FICArt	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC	Fundo Nacional da Cultura
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNCAP	Fundo Especial para Calamidades Públicas
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços
LDBE	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGL	Lei Geral de Licitações
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MinC	Ministério da Cultura
MW	Megawatts
MWh	Megawatts-hora
N.R.P.B.	National Resources Planning Board
NUDEC	Núcleos Comunitários de Defesa Civil
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNAFE	Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados

PNC	Plano Nacional de Cultura
PNCD	Programa Nacional de Controle da Dengue
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDH	Programa Nacional de Direitos Humanos
PNE	Plano Nacional da Educação
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PPPs	Parcerias público-privadas
PPA	Plano Plurianual
PPED	Programa de Preparação para Emergências e Desastres
PPI	Projeto-Piloto de Investimentos Públicos
PRED	Programa de Resposta aos Desastres
PRH	Planos de Recursos Hídricos
PRONAC	Programa Nacional de Apoio à Cultura
PRVD	Programa de Prevenção de Desastres
RECOOP	Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária
RPGE	Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul
SBDC	Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
SINDEC	Sistema Nacional de Defesa Civil
Sudam	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TAC	Termos de Ajustamento de Conduta
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	11
1 O ESTADO PLANEJADOR .....	15
1.1 Noções gerais de planejamento .....	19
1.2 Natureza jurídica do planejamento .....	24
1.3 Espécies de plano .....	33
2 PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	36
2.1 Planejamento de desenvolvimento nacional .....	36
2.2 O Estado desenvolvimentista .....	41
2.3 Estado fomentador .....	46
2.4 Planejamento de desenvolvimento regional .....	49
2.5 Planejamento contra calamidades públicas .....	53
2.6 Planejamento das regiões metropolitanas .....	56
2.7 Plano de governo .....	58
2.8 Planejamento urbanístico .....	61
2.9 Planejamento orçamentário .....	66
2.9.1 Plano plurianual – PPA .....	68
2.9.2 Lei de diretrizes orçamentárias – LDO .....	71
2.9.3 Lei orçamentária anual – LOA .....	73
2.10 Planejamento da política agrícola .....	75
2.11 Planejamento da reforma agrária .....	78
2.12 Planejamento de educação .....	81
2.13 Planejamento de cultura .....	84
2.14 Planos outros na Constituição .....	86
3 PLANEJAMENTO E FUNÇÃO ADMINISTRATIVA .....	88

3.1 Dever de planejar.....	95
3.2 O Planejamento como procedimento administrativo .....	101
3.2.1 O Planejamento começa pelo fim .....	106
3.2.2 Planejamento na fase de diagnóstico .....	110
3.2.3 Planejamento na fase de programação da ação .....	114
3.3 Planejamento e atos administrativos preparatórios.....	118
3.3.1 Planejamento e pareceres .....	122
3.4 Planejamento e coordenação .....	127
3.5 Planejamento e fundos financeiros .....	130
3.6 Planejamento e participação popular .....	133
3.7 Estrutura de planejamento .....	138
3.8 Planejamento e controle .....	144
3.9 Dinâmica e flexibilidade do planejamento .....	156
3.10 Consequências jurídicas da falta de planejamento .....	159
4. PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE ESTATAL .....	164
CONCLUSÕES .....	171
REFERÊNCIAS.....	179

## INTRODUÇÃO

A lida teórica e prática com o Direito Administrativo, por anos, convenceu-nos de que os maiores problemas do Poder Público, no exercício da função administrativa, são causados pela falta absoluta ou deficiência de planejamento. O presente texto procura tratar do planejamento teórico da função administrativa, como atividade-meio inerente ao seu exercício, voltada para o futuro. As maiores e melhores dificuldades encontradas durante a elaboração desta dissertação deram-se na carência de sistematização jurídica, especificamente do planejamento da função administrativa, e na ausência de doutrina e de jurisprudência que definam o que seja e como se desenvolve esta atividade. Há farto material sobre planejamento urbanístico e orçamentário; pouca coisa foi produzida acerca de planejamento do desenvolvimento econômico e social, regional ou setorial, salvo no aspecto de fomento, que conta com diversos doutrinadores. Quando a doutrina fala de “plano”, quase sempre acaba por desaguar no “plano econômico”. Aqui o assunto é estudado sob outro ângulo, o do planejamento do exercício da função administrativa, sem qualquer pretensão novidadeira ou de contestação e polêmica ou, ainda, de ser original.

A primeira parte do texto trata o Estado como sujeito planejador; segue para as noções gerais e a natureza jurídica do planejamento. Todos os tópicos são acompanhados dos ensinamentos doutrinários, tanto nacionais como estrangeiros, da jurisprudência encontrada e de dispositivos do ordenamento jurídico. Na sequência, a matéria é cuidada à luz da Constituição Federal de 1988, que não sistematiza o planejamento estatal, mas, de forma pontual, prevê e, em alguns casos, determina a elaboração de planos e dispõe que o planejamento é determinante para o Poder Público e indicativo para o setor privado. Todos os dispositivos constitucionais sobre a matéria são tratados separadamente. Procuramos comprovar a forte presença do planejamento no direito posto.

Na fase seguinte, adentramos no núcleo central do tema, falando do planejamento no exercício da função administrativa propriamente dita, procurando sistematizar juridicamente a matéria. Buscamos demonstrar que o Estado, sem o

Direito Administrativo, como ramo do Direito Público que cuida da função administrativa, não se efetiva, não se concretiza. Todos os Poderes são instituídos e mantidos pelo exercício da função administrativa. A ligação entre Estado e cidadão é feita pela função administrativa, e o planejamento desta é inerente, porque impõe que o Estado atue racional e preparadamente; enfim, que planeje para agir, com vistas ao futuro. A seguir, dizemos que é dever jurídico planejar, para exercer a função administrativa, a partir dos comandos constitucionais, que afirmam que o planejamento é determinante para o Poder Público, que o chefe do Poder Executivo deve encaminhar ao Legislativo, anualmente, plano de governo, e que este é fiscalizado pelos controles interno e externo; e, ainda, porque é função que se realiza no interesse da coletividade, de outrem. Mas este dever não é de mão única, pois a população também está obrigada em relação ao Poder Público e há necessidade de mudar a mentalidade, a partir da educação, ministrando, em sala de aula, os princípios que informam o Direito Administrativo, desde o ensino básico, passando pelo infantil, fundamental e médio, até o superior.

Planejamento da função administrativa rumo ao futuro, segundo entendemos, se dá num procedimento dividido em três etapas. A primeira inicia-se com a definição dos fins do plano para dar rumo e orientação aos demais atos a serem realizados. A segunda é a fase do diagnóstico, que envolve, num primeiro momento, a descrição da realidade, no levantamento de dados e coleta de informações, visando situar-se no contexto factual e que, no segundo passo, envolve um juízo sobre a realidade descrita, que resulta da comparação da situação presente com a realidade planejada, em que os problemas são descritos e analisados. A terceira é a de programação da ação, que faz o enlace entre as fases dos fins e do diagnóstico do plano, oportunidade em que são apresentadas estratégias como sugestões de ações e modos de ações propostas, para níveis diversos, como meios de se concretizar o plano, atuando como marco operacional.

A prática de todo e qualquer ato administrativo é precedida de planejamento, de maneira que alguns atos têm como fins outros atos, servindo como instrumento para prepará-los. Não existe um ato administrativo isolado, que não conte com uma estrutura de planejamento atrás de si. Inexiste também plano contendo um único ato, embora possa ser formalizado por um ato último. Definidos os fins do plano, na

fase de diagnóstico, são realizados inúmeros atos de administração verificadora, seguidos de atos de administração consultiva, visando informar, elucidar e sugerir providências, tais como pareceres, informes, etc. São atos preparatórios, na atividade de planejamento administrativo, os estudos, averiguações, exames, vistorias, laudos, avaliações, inspeções, informações, pareceres técnicos e jurídicos, consulta e audiência públicas. Os planos, programas ou projetos são produtos da atividade de planejamento.

Sustentamos que tanto a consulta pública como a audiência pública, realizadas previamente, para a tomada de decisão, são atos de planejamento e que este, no Estado Democrático de Direito, deve contar com a participação popular, inclusive para evitar o império dos tecnocratas. Todos os atos devem ser coordenados, sob pena de não atingirem os fins planejados.

O exercício da atividade de planejamento exige estrutura burocrática do Poder Público, com recursos humanos e materiais, recursos econômico-financeiros para cobrir os gastos necessários, etc., sem o que não se efetiva e, muito menos, se fiscaliza. A falta de estrutura de planejamento impede o seu exercício em todas as etapas. Esta é a causa maior de todos os males dos médios e pequenos municípios e mesmo de alguns Estados-membros, como procuramos demonstrar no decorrer do texto.

Como estratégia de planejamento e instrumento de suporte, em muitos casos, são criados fundos financeiros com vinculação de receitas ou reserva de recursos, com a finalidade de dar garantia à execução de planos, programas e projetos. A instituição de fundos, na atividade de planejamento, tem finalidade determinada: visa assegurar recursos e bens para atingir os fins do plano.

Visamos evidenciar que o planejamento constitui, em si, atividade de autocontrole do exercício da função administrativa, porque ao planejar, estudar, pesquisar, informar, refletir, debater, etc., está-se controlando previamente os atos que serão praticados. É a mais eficiente forma de controle. Mas, tanto a atividade de planejamento em si como o seu produto, isto é, plano, programas e projetos, estão sujeitos ao controle interno e externo – feito pelos entes estatais –, e ao controle direto exercido pela população, realizando-se tais formas de controle tanto

administrativa como judicialmente, através de instrumentos legais como direito de petição, via ações diversas, como ação popular, mandado de segurança, ação civil pública, etc.

A jurisprudência pesquisada, dos Tribunais do Poder Judiciário e de Contas da União, foi colacionada no decorrer do texto e não em tópico apartado, segundo a matéria tratada e a pertinência do julgado.

Esta dissertação procurou desenvolver o tema à luz do Direito Positivo, da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais do Poder Judiciário e de Contas, e sustenta que o planejamento é vital para o exercício da função administrativa. Espera, por derradeiro, despertar interesse para o assunto.

## 1 O ESTADO PLANEJADOR

O Estado é, antes de tudo, um sujeito planejador. Planeja a sua atuação interna organizacional e o seu funcionamento, os serviços que presta, e elabora planos, projetos e programas de ação em toda e qualquer intervenção junto à sociedade<sup>1</sup>. O planejamento estatal visa, de um lado, alavancar e desenvolver transformações futuras, fixando metas a serem atingidas, diante da situação vivida, programando ações para tanto; e, de outra parte, controlar, fiscalizar ou dirigir as constantes mudanças da dinâmica da vida social, evitando alterações bruscas, incontroláveis ou indesejáveis. Planejando, provoca ou controla as mudanças, que são constantes na realidade. Os planos envolvem decisões políticas e técnicas, mas demandam sempre respaldo e instrumentalização jurídica. Altera-se o mundo físico, diz Lourival Vilanova “mediante o trabalho e a tecnologia, que o potencia em resultados. E altera-se o mundo social mediante a linguagem das normas, uma classe da qual é a linguagem das normas do Direito.”<sup>2</sup> Fato é que o Estado sempre

---

<sup>1</sup> Para aferir que o Estado sempre planejou, veja-se que, no Século XX, até o final da década de cinquenta, foram instituídos por lei, os seguintes planos: **Lei 326, de 13/8/1948**, que “Autoriza o Poder Executivo a dar execução ao Plano de ligação ferro-rodovial entre as cidades de Anápolis, em Goiás, e Belém, no Pará”; **Lei 1.806, de 6/1/1953**, que “Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução, e dá outras providências”; **Lei 1.886, de 11/6/1953**, que “Aprova o Plano do Carvão Nacional e dispõe sobre sua execução”; **Lei 2.234, de 14/6/1954**, que “Estabelece um plano de saneamento e aproveitamento econômico da Baixada Santista, no Estado de São Paulo”; **Lei 2.599, de 13/9/1955**, que “Dispõe sobre o plano geral de aproveitamento econômico do vale do São Francisco”; **Lei 3.018, 17/12/1956**, que “Dispõe sobre a execução do Plano do Carvão Nacional”, com vigência prorrogada pela **Lei 3.353, 23/12/1957**; **Lei 3.373, 12/3/1958**, que “Dispõe sobre o Plano de Assistência ao Funcionário e sua Família (...)”; **Lei 2.976, 28/11/1956**, que “Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Região da fronteira sudoeste do País”. E, por **regulamento**, no Século XX, até o final da década cinquenta, foram instituídos os seguintes planos: **Decreto 20.429, 21/1/1946**, que “Dispõe sobre a execução do Plano Telegráfico Nacional”; **Decreto 20.428, 21/1/1946**, que “Aprova o Plano Telegráfico Nacional elaborado pelo Departamento dos Correios e Telégrafos, e dá outras providências”; **Decreto 34.132, de 9/10/1953**, que “Aprova o Regulamento do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e dá outras providências”; **Decreto 35.142, de 4/3/1954**, que “Regula a aplicação dos recursos do Fundo de Valorização Econômica da Amazônia”; **Decreto 38.513, 4/1/1956**, que “Aprova as Instruções Reguladoras para concessão, pela Comissão do Plano do Carvão Nacional (C.P.C.A.N.) de financiamentos previstos na Lei nº 1.886, de 11 de junho de 1953”; **Decreto 39.568, 12/7/1956**, que “Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a caminhões”; **Decreto 39.569, 12/7/1956**, que “Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a jipes”; **Decreto 39.676-A, 30/7/1956**, que “Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a camionetas, caminhões leves e furgões”; **Decreto 41.018, 26/2/1957**, que “Institui o Plano Nacional da Indústria Automobilística relativo a automóveis de passageiros”; **Decreto 41.161, 18/3/1957**, que “Institui o Plano de Expansão Econômica da Triticultura Nacional”; **Decreto 41.243, 3/4/1957**, que “Aprova o Regulamento para aplicação do Plano de Recuperação Econômico-Rural da Lavoura Cacaueira (...)”; **Decreto 42.645, 14/11/1957**, que “Dispõe sobre programas de trabalho da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia no setor assistencial”.

<sup>2</sup> VILANOVA, Lourival. **Estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. 3. ed. São Paulo: Noeses, 2005. p. 42.

planejou e sua atividade de planejamento é contínua e ininterrupta, não se esgota num único ato ou plano. O aumento da intervenção estatal, a multiplicidade e a especialização das áreas de atuação elevaram a atividade de planejamento do Estado a níveis jamais vistos.

A complexidade estrutural e a “aceleração do ritmo das transformações sociais”, diz Fábio Konder Comparato “aumentaram exponencialmente a importância das tarefas de previsão e planejamento no nível governamental”. Tanto que a grande dicotomia da organização estatal “já não é a de legislar e aplicar as leis, mas sim a de programar e executar as grandes políticas nacionais”. A legislação aparece “como quadro condicionante da ação estatal, mas não como sua finalidade última”.<sup>3</sup> O Estado social legitima-se, afirma Eros Roberto Grau, “pela realização de políticas, isto é, programas de ação”. Políticas estas que “não se reduzem à categoria das políticas econômicas”, englobando “todo o conjunto de atuações estatais no campo social”, na expressão “políticas públicas”, institucionalizando o “próprio direito [que] passa a manifestar-se como uma política pública”.<sup>4</sup>

Dalmo de Abreu Dallari adota como característica do Estado do Bem-Estar a constante racionalização da vida social e das decisões políticas, com a utilização racional de todos os recursos e com a aplicação ampla do planejamento num processo democrático, como um conjunto de tentativas conscientes, feitas “pelo governo” com auxílio de organizações não governamentais, para coordenar mais “racionalmente a ação governamental e administrativa”, com a finalidade de atingir e completar, rapidamente, os fins desejados, atendendo assim às determinações do processo político em evolução. O mecanismo burocrático de planejamento atua no sentido de facilitar o atendimento dos objetivos sociais, que só pode ser considerado bem sucedido quando promove o bem-estar dos indivíduos. Tendência concreta e irreversível, que anuncia o “advento do futuro Mundo do Bem-Estar”.<sup>5</sup>

Diogo de Figueiredo Moreira Neto fala em planejamento estatal, para o desenvolvimento, como conceito instrumental que “consiste na organização racional

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado et al. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Safe, 1995. p. 77, 82.

<sup>4</sup> GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 26.

<sup>5</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 140-143.

de meio e de atividade para alcançar objetivos determinados”, visando operacionalmente concentrar poder, como “técnica social que o polariza e o aplica a determinados fins”; assim, o planejamento estatal “nada mais é que a utilização dessa técnica pelo Estado para racionalizar sua própria atividade administrativa”. Aborda duas posições: planejamento integral impositivo para toda a sociedade, na quase totalidade da vida econômica e social, incluindo ciência, tecnologia, arte, desportos, cultura; e planejamento democrático, impositivo apenas para o Estado e indicativo e orientador para a sociedade, fundamentado na atividade administrativa de fomento.<sup>6</sup>

Konrad Hesse sustenta que a crescente tecnicização e especialização das condições de vida da sociedade moderna aumentaram a dependência do particular em relação à intervenção estatal, que não pode mais ser deixada a cargo da autorregulação. É o Estado que planeja e guia, que presta, distribui e possibilita tanto a vida individual quanto social, como tarefa constitucional, num Estado de direito social. O Estado moderno cria e garante, não só as ordens jurídicas, mas a configuração e comando planificador amplo de diversas áreas, como econômica, social, cultural. Governo e administração, no exercício das tarefas de planificação, direção e previsão estatal, são funcionalmente dependentes um do outro, enlaçados organizacionalmente, com múltiplas passagens e influências recíprocas que tornam impossível uma separação aguda. O governo, para exercer eficazmente suas tarefas, deve distribuí-las coordenadamente no seu interior, numa conformação para o futuro ativa e ampla, que demanda planificação política com a introdução de métodos de planificação e direção modernos.<sup>7</sup>

Reinhold Zippelius aborda o planejamento como instrumento de conformação racional da sociedade e diz que planejar “significa projectar mentalmente um objeto ou uma situação desejada, indicando os meios e os métodos para a sua prossecução”. Um plano abrange a “concepção de um determinado objectivo”, bem como os meios e métodos técnicos, que são escolhidos com base em leis e dados da experiência, para a sua realização, visando conseguir concretizar o objetivo do

---

<sup>6</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 409.

<sup>7</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998. p. 139, 140, 173-176, 201-203, 209, 380, 402, 403, 429-431, 474-475.

modo mais seguro, completo, rápido e com o menor custo possível. Pode ainda racionalizar a ação e torná-la transparente. Assevera que a relação entre planos e normas gerais é que, aqueles, uma vez cumprido o seu programa, atingido o seu objetivo, construída a estrada, lançado o desenvolvimento industrial, tendem a tornarem-se supérfluos. As normas gerais, ao contrário, pretendem vigorar como meios permanentes de regulação da ação, não perdendo a sua importância no momento da sua concretização. A relação entre planejamento e leis instrumentais na elaboração de programas políticos extensos e de longo prazo, contendo numerosos projetos de lei e medidas pontuais pormenorizadas, promovem a transparência e a continuidade da atividade estatal, contribuindo para a certeza da orientação. A política moderna é caracterizada pelo extraordinário aumento da necessidade de planejamento, em face da crescente complexidade das circunstâncias da vida.<sup>8</sup>

Nos dias atuais, o binômio “políticas-públicas” ganha enorme espaço na doutrina jurídica. Expressão que tem sempre como núcleo algum plano. Maria Paula Dallari Bucci admite a proximidade entre as noções de política pública e de plano, mesmo que a política possa consistir num programa de ação governamental, que não se exprima pelo instrumento jurídico do plano. Sustenta que a política é mais ampla que o plano e define aquela “como processo de escolha de meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação de agentes públicos e privados”. Reconhece que, frequentemente, as políticas públicas se exteriorizam através de planos, criados por lei, porém transcendem os instrumentos normativos do plano ou programa. Ressalta que há um paralelo entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento, porque esta não é uma “atividade vazia de conteúdo político”, embora se trate de função eminentemente técnica, voltada à realização de valores sociais.<sup>9</sup>

Como sujeito planejador, o Estado tem que se valer do ordenamento jurídico como instrumento de atuação, elaboração e execução dos planos. Os planos são compostos por elementos políticos, técnicos e jurídicos. O Direito legitima os planos e, muitas vezes, impõe o dever jurídico ao Estado de planejar e garante a sua execução.

---

<sup>8</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. (Coordenação de J. J. Gomes Canotilho). p. 476-485.

<sup>9</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 258-264.

## 1.1 Noções gerais de planejamento

Planejamento leva à ideia de agir racionalmente, de pensar, refletir, preparar, discutir, decidir, eleger metas, conhecer a realidade e programar as ações rumo aos fins traçados, alavancando transformações futuras. Visa atuar com conhecimento da realidade e de causa, por meio de ações programadas, num enlace entre as finalidades e o diagnóstico, com a prática de múltiplos atos políticos, técnicos e jurídicos, preparatórios e coordenados, integrados, interagidos e unidos aos objetivos traçados no plano. É atividade que envolve termos como: objetivos, fins, finalidades, metas, estratégias, ações, meios, recursos, prazos, operações, administrativo, estudos, pesquisas, diagnósticos, programação, plano, projeto, programa, coordenação, integração, interagir, ação conjunta, definição, determinação geral, atividade permanente, propostas, problemas, necessidades, crises, decisões, etc.

Planejamento<sup>10</sup> é atividade-meio que denota ação ou ato de planejar voltada para o futuro. Desenvolve-se num procedimento em três etapas: definição dos fins, diagnóstico e programação das ações. Envolve coordenar, interagir e integrar meios materiais e humanos e ações destinadas aos fins traçados. Política, técnica e atos jurídicos se desenvolvem numa multiplicidade de atos, que interagem e se completam, buscando unidade de ação para implementação do plano. Planejar implica definir os fins, levantar a situação atual, estabelecer o que se deseja mudar ou fazer e organizar a ação futura a fim de obter maior eficiência, exatidão e determinação, maiores e melhores resultados e maximização dos esforços e gastos.

Planos, programas e projetos são produtos da atividade de planejamento. “Plano” é o termo mais amplo, gênero que abraça as espécies: “programa” e “projeto”. Um plano contém decisões de caráter geral e pode ter diversos programas setoriais e projetos. Um programa é parte de um plano, aspecto de um todo – o próprio plano –; é termo intermediário entre plano e projeto e designa uma unidade

---

<sup>10</sup> O Dicionário Houaiss define planejamento como: “1 Ato ou efeito de planejar; 2 Serviço de preparação de um trabalho, de uma tarefa, com o estabelecimento de métodos convenientes; planificação; 3 Determinação de um conjunto de procedimentos, de ações (por uma empresa, um órgão do governo etc.), visando à realização de determinado projeto; planificação; 3.1 Elaboração de planos governamentais, esp. nas áreas econômica e social.” (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 2.232).

de ação específica de determinado setor ou área. “Projeto” é o termo mais específico e de menor âmbito dentro do gênero “plano”; normalmente, é utilizado para denominar um projeto de construção de uma obra ou serviço.<sup>11 12</sup>

Planejar significa, para Hely Lopes Meirelles, “idealizar realizações, analisando, prevendo e ponderando os elementos necessários à sua econômica e eficiente execução, dentro do esquema geral da Administração”. A ideia de planificação envolve integração, correlação, entre as obras e serviços de uma mesma Administração. Adverte que nenhum administrador público deve prescindir de planejamento para suas realizações. Alerta que a execução de obras e serviços esparsos, dispersos, divorciados de um plano geral de governo, é sempre inconveniente, por ausência de ligação com as realizações passadas e pela falta de previsão para o futuro. O planejamento deve preceder toda atividade executiva, iniciando-se pela coleta e interpretação de dados e informações que orientem o desenvolvimento do plano até sua completa estruturação, de modo a satisfazer não somente as necessidades presentes, mas as exigências do porvir. Planejar, para o autor é, “em última análise, prever para prover, com o mínimo de dispêndio de recursos e o máximo de aproveitamento para a coletividade administrada”.<sup>13</sup>

Ao comentar o princípio do planejamento previsto no art. 6º, I, do Decreto-Lei 200/67, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho afirma que um plano “define objetivos, qualifica recursos materiais e humanos”, “oferece métodos e formas de organização”

---

<sup>11</sup> A Portaria n. 32, de 14/04/99, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, no art. 2º, ‘a’, ‘b’, ‘c’, dá as seguintes definições: “Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”; “Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”; “Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.” (Portal da Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <www.presidência.gov.br>. Acesso em: 10 ago. 2009).

<sup>12</sup> Afonso Gomes Aguiar, sob o enfoque orçamentário, não define plano, mas conceitua programa e projeto: “Programa de governo é o instrumento de ação governamental organizado planejadamente, de que se utiliza a Administração Pública para concretizar metas desejadas.” “Projeto é o instrumento de programação da atuação governamental que visa alcançar as metas de um Programa, em razão do que se estabelece um conjunto de operações de natureza temporária, do qual resulta um efeito prático necessário à expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental.” (AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito financeiro**: Lei n. 4.320. Comentada ao alcance de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 63-64).

<sup>13</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 749. Em outra obra, o Autor define: “Planejamento é o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos.” *In*: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 749-750.

e estabelece “equações de tempo e medidas quantificadoras, determinando espaços para o limite das atividades administrativas”; pode, ainda, conter “outros possíveis requisitos necessários ao racional comportamento de pessoas ou órgãos”, centralizados ou descentralizados. Compreende: ordenação sistemática dos propósitos, racionalização do trabalho e fixação de fins determinados. O Autor destaca o princípio da unidade das partes integradas no conjunto e o princípio da previsão, para orientação segura das tendências mediatas e dos objetivos.<sup>14</sup>

Gilberto Bercovici defende o planejamento como absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento em atividades estatais coordenadas para o desenvolvimento econômico e social. O “planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística”. Trata o plano como expressão da política geral do Estado que determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas e não mera enumeração de reivindicações, e nem se limita a definir diretrizes e metas, mas que, também, determina os meios para a realização desses objetivos. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social, voltada para o futuro, buscando os fins no contexto da legislação, comprometida axiologicamente com a ideologia constitucional. Para o autor, não existe planejamento neutro, porque se trata de uma escolha entre várias. “É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro.”<sup>15 16</sup>

O planejamento estatal, no dizer de Renata Porto Adri, sintetiza e harmoniza a “reunião de esforços políticos, econômico-financeiros e jurídicos e objetiva coordenar os recursos orçamentários disponíveis”, aplicados a metas específicas, em tempo e modo previamente prescritos, com o “mínimo de custo”. Coletadas as informações e dados das necessidades, são elaborados projetos de lei propondo o planejamento desejado. Diz que o “planejamento será uma projeção do futuro do

---

<sup>14</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Comentários à reforma administrativa federal**. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 75.

<sup>15</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 191 et seq.

<sup>16</sup> Eros Roberto Grau conceitua planejamento econômico “como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado.” (GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 65).

país, nos mais variados setores”, sendo executado “por meio de ação administrativa do Estado e dos entes públicos”.<sup>17</sup>

A ideia de planejamento, segundo Leonard D. White, surgiu no planejamento urbano, que se desenvolveu rapidamente para os setores metropolitano e regional, dando origem ao planejamento nacional para o melhor desenvolvimento e utilização de todos os tipos de recursos, e levou à preocupação com os problemas políticos, sociais e econômicos. A função de planejamento impõe uma nova tarefa aos órgãos do governo. As questões políticas envolvem escolhas entre objetivos concorrentes ou fins que afetam os interesses gerais do povo ou de uma parte deles. Cita, o autor, a National Resources Planning Board (N.R.P.B.), que funcionava como agência para apreciação de planos de longo alcance, coleta e organização de dados de base relativos aos recursos naturais e humanos, e coordenação dos planos elaborados pelos departamentos federais e agências. Refere-se, ainda, a programa de planejamento para visualizar operações, com estimativa de volume, de acordo com a estrutura, divisão do trabalho, orçamento, pessoal, as formas adequadas de controle, e outros aspectos da gestão, e com a previsão de mudança de fluxo de trabalho.<sup>18</sup>

Marshall Edward Dimock, Gladys Ogden Dimock e Louis W. Koenig sustentam que o ato de planejar é aplicável a todo tipo de situação que exige ação. Na função de administração, o planejamento é usado em todos os níveis de empreendimento de negócio, bem como no governo. Todos os aspectos de administração devem ser planejados: políticas, organizações, procedimentos, planos físicos e métodos de verificação de resultados. Invocando Henri Fayol, engenheiro francês, eles dividem o planejamento em cinco fases, como parte do processo administrativo: a) previsão, que é olhar em frente, de modo a ter uma ideia clara do que está a ser feito; b) organização; c) comando; d) coordenação; e e) controle. Buscam definição do Departamento da Força Aérea para dizer que “planejamento é o processo consciente de selecionar e desenvolver o melhor curso de ação para atingir um objetivo. É a base sobre que as futuras ações de gestão saltam.”

---

<sup>17</sup> ADRI, Renata Porto. Planejamento estatal e democracia. In: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto. (Coords). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 287-304.

<sup>18</sup> WHITE, Leonard D. **Introduction to the study of public administration**. New York: The Macmillan Company, 1942. p. 197-209.

Planejamento administrativo é uma estação de caminho para tudo o que aconteceu antes, e tudo o que se segue é a ele relacionado. A tarefa do administrador é verificar se cada parte da função de planejamento ocorre. A função de planejamento é definida e aplicada na gestão: o fato é que o planejamento vem naturalmente com a mão e a mente de qualquer pessoa responsável pela administração de um programa ou qualquer segmento de um programa, não importa qual seja sua natureza ou tamanho.<sup>19</sup>

A Constituição traça os fins do Estado (art. 3º e incisos) e determina a elaboração de diversos planos, para atingir tais fins, e dispõe, ainda, que o planejamento é indicativo para o setor privado e determinante para o Poder Público (art. 174), que deve elaborar anualmente um plano de governo (art. 84, XI), que está sujeito ao controle externo e interno (arts. 49, IX, 58, VI e 74, I). A Carta Magna trata do plano como instituição jurídica, como tema do Direito, e, em muitos casos, diz que planos devem ser aprovados por lei. O atuar do Estado está sempre vinculado à atividade de planejar. O planejamento para o Estado é necessário tanto nos atos de governo como nos atos administrativos, praticados no exercício da função administrativa de quaisquer dos Poderes. O Estado tem o dever de elaborar diversos planos – alguns deles devem ser aprovados por lei, como os planos de desenvolvimento nacional, regional e setorial econômico e social (art. 48, IV), dentre outros. A fonte principal do planejamento estatal reside na Constituição Federal.

O planejamento está presente, assim, em dois momentos distintos do Estado: na elaboração de planos, programas e projetos, metas e medidas, que politicamente deseja implantar, e no momento de concretizar estes planos. No primeiro caso estamos diante do planejamento político, bem mais amplo e de forte cunho ideológico, mas que deve sempre observância à quadra constitucional. No segundo caso, estamos frente à função administrativa, que concretiza as decisões e planos políticos, que necessitam de planejamento para sua execução e manutenção, sujeitas ao regime jurídico administrativo.

Todo o presente trabalho busca demonstrar que a atividade de planejamento, sob o ângulo jurídico, se desenvolve num procedimento, distinguindo-se três etapas:

---

<sup>19</sup> DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden; KOENIG, Louis W. **Public administration**. New York: Rinehart & Company, Inc., 1958. p. 357-361.

definição dos fins, diagnóstico e programação da ação. O planejamento é composto de múltiplas leis, atos e contratos, praticando-se inúmeros atos administrativos preparatórios ou instrumentais, em que alguns têm como fim outros atos. Todos estes atos coordenados, interagidos e integrados para a concretização dos objetivos de um plano, programa ou projeto, como produtos. A atividade de planejamento acompanha todo o procedimento de concretização do Direito, desde a Constituição, passando pelas leis que criam planos determinados, até a sua concretização, por meio de atos administrativos praticados no exercício da função administrativa.

Planejamento, como atividade voltada para o futuro, representa autoconfiança do presente, depositada na Administração Pública, que realiza as etapas deste planejamento. A previsibilidade futura dos atos – em sentido lato – e das suas consequências, para gerar estabilidade, certeza e segurança jurídica nas relações, só pode ser atendida, no atuar planejado, na definição dos fins, no diagnóstico e na coordenação de meios em busca dos fins traçados nos planos. Enfim, o planejamento é fator determinante da boa Administração Pública.

## 1.2 Natureza jurídica do planejamento

A doutrina nem sempre aceita a natureza jurídica do planejamento, sob o argumento de que se trata de ato técnico e político, mas não jurídico; talvez, também, por ser um tema ligado à economia e à administração de empresas. Massimo Severo Gianinni nega a natureza jurídica do planejamento, sob a alegação de que se refere a fatos, enquanto técnicas de atuação, não ao Direito.<sup>20</sup> O plano, segundo André de Laubadère, desde o seu nascimento “intriga os juristas” e suscita duas questões: (i) O plano é um ato relevante na ordem jurídica? (ii) O plano obriga o Estado? Lembra o citado autor que os créditos orçamentários constituem autorizações e não obrigações de despesas. Do ponto de vista formal, o plano se apresenta como uma lei, ao menos como um ato anexo a uma lei aprovada. Do

---

<sup>20</sup> GIANINNI, Massimo Severo. **El poder publico, Estados e administraciones publicas**. Tradução Luis Ortega. Madrid: Civitas, 1991, p. 155 et seq.

ponto de vista material, o plano também se aproxima das leis, porque contém disposições gerais, salvo casos de operações individuais. Contém o plano um conjunto de disposições que enunciam com um mínimo de precisão os objetivos, preferências, ações a empreender, etc. Mas, conclui André de Laubadère, o plano em si é um ato jurídico de caráter *sui generis* e o Estado tem de respeitá-lo, aplicá-lo e executá-lo.<sup>21</sup>

Eros Roberto Grau faz um apanhado da divergência doutrinária a esse respeito para concluir que o plano tem o caráter de “ato-regra, de lei em sentido material”, e que a “lei do plano tem caráter objetivo geral”, com estrutura de “norma-objetiva” em que o legislador não enuncia regras de conduta, mas “resultados concretos que devem ser alcançados pelos destinatários”.<sup>22</sup> Discute-se, diz Tércio Sampaio Ferraz Jr., se as leis que sancionam um plano de governo, com suas múltiplas disposições técnicas que indicam meios para se atingirem certos fins, “são normas e se são jurídicas ou se são apenas expressões de intenções”, restando em “jogo o caráter vinculante” da relação “autoridade/sujeito, relação metacomplementar”, para concluir que o “programa vincula de modo negativo, pois, se não obriga ao ato programado, pode impedir o ato que o inviabiliza”.<sup>23</sup>

José Afonso da Silva diz que o planejamento “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente”, com objetivos previamente estabelecidos, mas que a questão tomou outro rumo e o “processo de planejamento passou a ser um mecanismo jurídico”, convertido em “tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica” e mesmo os “seus

---

<sup>21</sup> LAUBADÈRE, André de. **Traité Élémentaire de Droit Administratif**. Paris: Librairie Générale de Droit ed de Jurisprudence. 1966. t. 3, p 505-510.

<sup>22</sup> O autor apresenta as mais diversas colocações doutrinárias, que negam valor jurídico ao plano, tais como: “plano é um ato político”; “simples relatório anexado a uma lei”; “não assume força legal em razão do fato de ter sido aprovado através de uma lei”; “o plano não representa nenhuma obrigação jurídica, configurando mera obrigação moral”, “porque não há sanção pela sua inexecução”; “as diretrizes do plano não são dotadas de nenhuma força jurídica”; “não pode o plano limitar o poder discricionário da administração”. Em sentido oposto: “a lei do plano somente vincularia o Poder Executivo, e não o Poder Legislativo”; a configuração de um “absurdo jurídico e constitucional”; “o plano em uma terceira categoria, junto à lei e ao ato administrativo”; “plano é um ato jurídico cuja natureza apenas pode ser definida pelos efeitos que possa ele produzir”. (GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p 224-225, 242 -243)

<sup>23</sup> FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito, técnica, decisão, dominação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, p. 128.

aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornar *normas técnico-jurídicas*.<sup>24</sup>

No dizer de Luiz Fernando Coelho, o planejamento se caracteriza como categoria do Direito que se opõe à concepção sistemática da ordem jurídica, na “medida em que esta tende a consolidar situações passadas e condicionar a criação jurídica à experiência social”, enquanto o planejamento elege objetivos em “função dos quais ocorre a ação jurídica”, no constante aperfeiçoamento “da técnica da administração pública”, projetando no plano as relações jurídicas.<sup>25</sup>

Celso Ribeiro Bastos fala do planejamento econômico como medida estatal de intervenção e como “um ato jurídico que tem por finalidade definir e hierarquizar fins econômicos a serem prosseguidos” e “estabelecer as medidas ou os meios próprios à sua concreção”, composto de diagnóstico e prognóstico. Embora ato jurídico, diz que o “plano é antes de tudo um instrumento técnico, de caráter prospectivo e fortemente matizado pela contabilidade”, mas que se concretiza numa “pluralidade de atos jurídicos, que vão desde a lei ao ato administrativo, sem olvidar do próprio contrato”. No sistema constitucional brasileiro, o art. 174, da CF, elimina as dúvidas quanto à força jurídica do planejamento, deixando certo que será ele determinante para o setor público e indicativo para o privado. Isto significa que, no âmbito público, o planejamento obriga com força legal.<sup>26</sup>

Sob a vigência da Constituição de 67-69, Sérgio de Andréa Ferreira, firma a existência do Direito do planejamento como ramo que disciplina a atividade do Poder Público na fixação da política e da programação econômica, na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e atividades econômicas. Na esteira do Decreto-lei n. 200/67 (arts. 6º e 7º), fala em planejamento como princípio fundamental da atividade administrativa. O plano é, para o autor, “materialmente, ato-regra legislativo”, mas quando se trata de programa ou projeto, aprovado pela

---

<sup>24</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 90.

<sup>25</sup> COELHO, Luiz Fernando. Considerações sobre economia e planejamento no Direito Administrativo. **Direito Administrativo Aplicado e Comparado**. Compêndio em homenagem ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho. São Paulo: Resenha Universitária, 1979. Tomo I, p. 141-165

<sup>26</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 106-111. v. 7.

Administração Pública, já “estamos no campo dos atos formal e materialmente administrativos”, sejam atos individualizadores como atos regulamentadores.<sup>27</sup>

No dizer de Marcos Juruena Villela Souto, o plano tem natureza jurídica, porque “estabelece obrigações para o setor público, tendo caráter imperativo”, e, uma vez “aceita a orientação pelo setor privado, a promessa feita vale como direito”. Reconhece a eficácia jurídica do plano, como “conseqüência lógica do princípio da legalidade que rege a Administração Pública (CF, art. 37)”, traduzida no seu “poder-dever de agir” em favor do interesse público identificado no plano. Invoca dispositivos constitucionais (arts. 48, IV; 84, XI; 85, VII; 165, § 4º; e 174) para afirmar que, aprovado o plano e contabilizadas as ações nas leis orçamentárias e materializadas as diretrizes do plano em uma lei, o seu descumprimento configura crime de responsabilidade. Para o autor, o Direito deve fornecer elementos para a conciliação de fatores técnicos e políticos, para assegurar a legitimidade e a efetividade do plano e, de outra parte, a técnica que leva à racionalização e eficiência das ações e gastos do governo.<sup>28</sup>

Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz defendem o planejamento jurídico institucional, na medida em que o Estado se organiza para obter objetivos econômicos e normativos em que há de ser inserido na sistemática de regras jurídicas, a fim de implementar o plano estabelecido. O planejamento na Ciência do Direito “apresenta-se como a constante busca de eficiência na Administração Pública”. Após amplo apanhado doutrinário sobre análise técnica, política e jurídica do plano, afirmam que o “planejamento tem natureza jurídica híbrida, com vários desdobramentos”, e “se apresenta como um processo, que necessita de uma série de atos e fatos para ser criado e efetivado”.<sup>29</sup>

Agustín Gordillo sustenta que o plano tanto pode ser considerado uma norma como um princípio, um regulamento, um ato administrativo, ou pode ser também um simples comunicado sem efeito jurídico direto. Não tem nenhuma juridicidade

---

<sup>27</sup> FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 140, p. 16-35, abr./jun.1980.

<sup>28</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 42 et seq.

<sup>29</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopez. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. (Coords). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 40-127. v. II.

específica e não constitui categoria jurídica a ser agregada às já existentes. Não é possível pretender encerrar em uma só categoria jurídica os diversos componentes do plano. Sua aparência de ato único é só formal e se refere tão só ao procedimento e à forma de sua exteriorização. O plano é um complexo de diversos atos, jurídicos e não jurídicos, legais, regulamentares, gerais e particulares, que se entrosam formando o sistema que orientará a ação do Estado e da sociedade em dado período.<sup>30 31</sup>

Luís S. Cabral de Moncada afasta a pretensão de identificar a natureza do plano econômico como um ato jurídico unitário, especial e original no “quadro dos atos normativos ou mesmo políticos e administrativos do Estado-de-Direito” da atualidade. O plano econômico é “composto por um conjunto de atos normativos e administrativos, desde a lei das grandes opções do plano até aos atos administrativos de execução do plano e mesmo contratos”. Todos esses atos jurídicos têm uma referência política veiculada no plano, mas não formam uma nova espécie. O “plano econômico não é uma fonte de direito autônoma”. Tais atos jurídicos – lei ordinária, regulamento, ato administrativo e contrato – distinguem-se dos restantes apenas “com base em considerações teleológicas”; no mais, o debate “pode e deve ser resolvido ainda no quadro da teoria jurídica material de cada um daqueles atos”.<sup>32</sup>

Tratando da natureza jurídica dos planos no Direito alemão, Hartmut Maurer assevera que o plano não apresenta uma forma jurídica própria de atuação estatal. Ele pode se “apresentar em todas as formas jurídicas consagradas tradicionalmente”, como “preceito jurídico (lei formal, regulamento jurídico, estatuto)”, ou mesmo “decisão de gabinete, linha diretiva do chanceler federal ou presidentes,

---

<sup>30</sup> GORDILLO, Agustín. **Introducción al derecho de la planificación**. Caracas: Jurídica Venezolana, 1981. p. 99-100, 106-107.

<sup>31</sup> José Roberto Dromi segue semelhante entendimento, ao cuidar do planejamento e administração, quando afirma que os aspectos jurídicos do plano apresentam algumas peculiaridades dentro da teoria geral do Direito Administrativo, mas que não se pode falar em juridicidade específica para o mesmo, e nem em categoria jurídica distinta das existentes. Planejamento inclui as políticas, os objetivos e as metas, junto com os meios que possibilitam a programação e seus respectivos projetos e indica a oportunidade, o lugar, a duração e a intensidade da ação a cumprir. Um plano pode ser regulado pela Constituição ou pela legislação infraconstitucional. Admite a forma jurídica de lei ou decreto. (DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001. p. 883-889).

<sup>32</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito econômico**. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007. p. 671.

de ministros, ato administrativo, prescrição administrativa, instrução particular, ato real”. Cada plano demanda o exame de como “deve ser qualificado juridicamente”.<sup>33</sup>

Na fala de Almiro do Couto e Silva, não constitui o plano uma forma nova de atuação jurídica do Estado, que implica a “utilização do já conhecido repertório de atos do direito público e do direito privado a que o Estado recorre para a realização dos seus objetivos”. Planejar supõe a lei e, a Administração Pública, ao “planejar, ao fixar plano e executá-los”, está sujeita ao princípio da legalidade. Os laços que devem existir “entre o planejamento, o plano e as medidas que o irão implementar (de um lado) e a lei (de outro) não obedecem” a padrões uniformes. Por vezes, a “lei é o próprio plano”, nada ou quase nada restando a ser complementado, por regulamento, ato administrativo ou “outra qualquer forma de atuação ao alcance do Poder Público”; outras vezes, a “lei apenas define as competências ou autoriza, orçamentariamente, a utilização dos recursos com que o plano será realizado”. Em matéria de plano são possíveis combinações diversas que, com os respectivos atos de execução “em sua globalidade, podem envolver todas as formas de atuação do Poder Público, desde a lei até os atos jurídicos de direito privado”.<sup>34</sup>

A instrumentalização jurídica no Direito brasileiro, da atividade de planejamento e seus produtos, planos, programas e projetos se dá por meio das categorias jurídicas existentes, o que vai desde a sua elevação a princípio fundamental, passando pela determinação da sua criação por lei – como produto (plano-lei) ou como rito da ação de planejar a ser seguido –, regulamentos, atos administrativos e contratos, como veremos a seguir. Não constitui, em momento algum, nova categoria jurídica, ou mesmo um ato *sui generis*, mas se funda sempre na lei, face ao princípio da legalidade, no Estado Democrático de Direito, seja como lei, regulamento ou ato administrativo.

O Decreto-Lei n. 200/67, no seu art. 6º, I, eleva o planejamento à categoria de princípio fundamental que deve ser obedecido pela ação governamental (art. 7º).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução Luís Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006. p. 483-487.

<sup>34</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Problemas jurídicos do planejamento. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, v. 27, p. 133-147, 2003.

<sup>35</sup> O anteprojeto de lei elaborado por comissão de juristas, que “estabelece normas gerais sobre a administração direta e indireta, as entidades paraestatais e as de colaboração”, em substituição do Decreto-Lei n. 200/67, no Capítulo V, Seção I, arts. 34-37, cuida do planejamento, mas não o mantém como princípio fundamental. Fala que o “planejamento da ação governamental deve propiciar a racionalidade administrativa, a coordenação das

Vários planos são aprovados por lei, tais como: planejamento orçamentário, nas três espécies – PPA, LDO e LOA – (art. 165/167, CF/88); planos de desenvolvimento econômico e social, nacional ou regional (arts. 21, IX; 48, IV; 165, §4º; 166, §1º e 174, §1º, CF); planejamento urbanístico (arts. 21, IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, §3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 178, I; 182, §§ 1º e 2º, CF); o Plano Nacional de Educação (art. 214, CF), dentre outros. Algumas leis traçam o rito da atividade de planejamento, como é o caso da Lei n. 11.445/05, que cuida saneamento básico. Temos inúmeras leis cuidando da matéria, em diversas áreas.<sup>36</sup>

---

políticas públicas e a realização dos direitos fundamentais, mediante planos e programas elaborados nos termos da Constituição, desta Lei e da legislação específica”. Mantém como instrumentos de planejamento: plano geral de governo; programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual; PPA, LDO e LOA; programação financeira de desembolso; cria o quadro de quotas trimestral de despesas por unidade orçamentárias e o quadro de recurso de aplicações de capital de duração mínima trianual. *In*: MODESTO, Paulo (coord). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 321-344

<sup>36</sup> Sem pretensão de uma relação completa, são leis que tratam de plano ou planejamento, em ordem cronológica, a partir dos anos sessenta: **Lei n. 4.320/64**, que praticamente instituiu o orçamento-programa; **Lei n. 4.380/64**, que instituiu a correção monetária e fala em política nacional de habitação e de planejamento territorial; **Lei n. 4.771/65**, que instituiu o novo Código Florestal e trata de plano de bacia hidrográfica, Plano Diretor Municipal e zoneamento ecológico-econômico; **Lei n. 5.194/66**, que regula o exercício profissional de engenharia, arquitetura e agronomia, atribuindo a estes profissionais a elaboração de planejamentos e projetos; **Decreto-Lei n. 200/67**, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, eleva o planejamento a princípio fundamental (art. 6º, I) e diz que a “ação governamental obedecerá a planejamento”; **Lei Complementar n. 3/67**, que dispõe sobre os orçamentos plurianuais de investimento e determina a elaboração quinquenal de Planos Nacionais, que se define como “o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social”; **Ato Complementar n. 43/69**, que dispõe sobre Planos Nacionais de Desenvolvimento, com duração de quatro anos, apresentados sob a forma de “diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais”; **Lei n. 5.727/71**, que criou I PND (1972-1974); **Lei n. 6.151/74**, que instituiu o II PND (1975-1979); o III PND, aprovado pela **Resolução n. 11.980/79**, do Senado Federal, e o I PND-NR – criado pela **Lei n. 7.486/1986**. O recente “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC), para o quadriênio 2007-2010, foi criado por Medidas Provisórias: MP n. 346/07, convertida na **Lei n. 11.469/2007**; MP n. 347/07, convertida na **Lei n. 11.485/07**; MP n. 348/07, convertida na **Lei n. 11.478/07**; MP n. 349/07, convertida na **Lei n. 11.491/07**; MP n. 350/07, convertida na **Lei n. 11.474/07**; MP n. 351/07, convertida na **Lei n. 11.488/07**; MP n. 352/07, convertida na **Lei n. 11.484/07**; MP n. 353/07, convertida na **Lei n. 11.483/07**; MP n. 387/07, convertida na **Lei n. 11.578/07**. A década de 1980 foi marcada pelos planos econômicos, também conhecidos como “pacotes”: Plano Cruzado – **Decreto-lei n. 2.283/86**; Plano Verão – **Lei n. 7.730/89**; Plano Bresser II – **Lei n. 7.769/89**; Plano Verão II – **Lei n. 7.777/89**; Plano Collor I – MP n. 154/90; Plano Collor II – **Lei n. 8.177/91**; o Plano Real – MP n. 434/94. Além desses, cite-se os seguintes: **Lei n. 5.917/73**, que aprova o Plano Nacional de Viação; **Lei n. 6.662/79**, que dispõe sobre a Política Nacional de irrigação regulando a planificação da utilização dos recursos hídricos e de solos de unidade hidrográfica mediante integração com outros planos setoriais e, em seu art. 6º, define que Programa de Irrigação “é o conjunto de ações que tenha por finalidade o desenvolvimento socioeconômico de determinada área do meio rural, através da implantação da agricultura irrigada”; **Lei n. 6.766/79**, que cuida do planejamento urbanístico de parcelamento e uso do solo urbano e fala também em Plano Diretor; **Lei n. 6.803/80**, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e trata de programas de controle da poluição; **Lei n. 6.902/81**, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental, que prevê “plano de zoneamento aprovado” para a realização de pesquisas ecológicas e determina ao SEMA a “elaboração de planos e trabalhos”; **Lei n. 6.938/81**, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e tem como um de seus princípios o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” (art. 2º, III), afirma que as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão “formuladas em normas e planos” (art. 5º), atribui competência à Secretaria do Meio Ambiente para “planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente” (art. 6º), e cria órgãos para analisar e aprovar projetos ambientais; **Lei n.**

**7.661/88**, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA); **Lei n. 8.171/91**, que dispõe sobre a política agrícola e cuida do planejamento estatal agrícola; **Lei n. 8.666/93** (LGL), que disciplina o planejamento da contratação, com a elaboração de projetos básico e executivo, plano de licitação, planilha orçamentária, quantitativa e de custo, prazo de execução e entrega, definição do objeto licitado e padronização, viabilidade técnica, chega a falar em “montagem do plano de licitação” (art. 6º, IX, ‘e’); **Lei n. 8.789/95**, que trata do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e que também regula o planejamento da contratação em conjunto com a LGL, com a definição do objeto, metas e prazo da concessão, e a descrição das condições necessárias à prestação adequada dos serviços, estudos, investigações, levantamentos e projetos; **Lei n. 9.074/95**, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, impõe ao interessado a necessidade de apresentar “plano de conclusão aprovado pelo poder concedente.” (art. 20, I) – é facultado ao concessionário incluir no plano de conclusão de obras, “no intuito de viabilizá-la, proposta de sua associação com terceiros na modalidade de consórcio empresarial do qual seja a empresa líder, mantida ou não a finalidade prevista originalmente para a energia produzida” (art. 21); **Lei n. 9.394/96**, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e impõe o planejamento da educação em todos os níveis, em diversos dispositivos, que vão desde o plano nacional de educação até o plano de aula a ser ministrada em sala; **Lei n. 10.172/2001**, que instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE; **Lei n. 9.491/97**, que altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização – PND; **Lei n. 9.636/98**, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e, quando se reporta à Celebração de Convênios e Contratos, aborda o “planejamento e a execução do parcelamento e da urbanização de áreas vagas” (art. 40), tratando, ainda, da “elaboração e execução dos projetos” (art. 4º, §§ 1º, 3º), dos projetos urbanísticos (art. 4º, § 5º), da “implantação de programas ou ações de regularização” (art. 9º, II) e, ao cuidar da venda, também fala em “projeto de caráter social para fins de moradia” (art. 26), bem como, na doação, em “programa habitacional ou de regularização fundiária” (art. 37); **Lei n. 9.433/1999**, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos, trata da “articulação do planejamento de recursos hídricos com o dos setores usuários e com os planejamentos regional, estadual e nacional” (art. 3º, IV), arrola como um dos instrumentos do PNRH os Planos de Recursos Hídricos (art. 5º, I), diz que estes (PRH) “são planos diretores que visam a fundamentar e orientar a implementação” da PNRH e o gerenciamento dos recursos hídricos (art. 6º), define os PRH como “planos de longo prazo, com horizonte de planejamento compatível com período de implantação de seus programas e projetos” e limita um conteúdo mínimo para esses planos (art. 7º, I-X), determina elaboração dos PRH por bacia hidrográfica, por Estado e para o País (art. 8º), dispõe sobre o financiamento “de estudos, programas, projetos e obras incluídos” nos PRH, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e define seus objetivos, dentre estes, o de “planejar, regular e controlar o uso, a preservação e a recuperação dos recursos hídricos” (art. 32, IV), definindo, ainda, como competência do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, “promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estaduais e dos setores usuários” e “acompanhar a execução e aprovar” o PRH (art. 35, I, IX), bem como, como competência dos Comitês de Bacia Hidrográfica, aprovar e acompanhar a execução do PRHB, e, finalmente, como competência das Agências de Água, elaborar o PRH para apreciação do respectivo Comitê de bacia hidrográfica e propor o “plano de aplicação dos recursos arrecadados” com a cobrança pelo uso de recursos hídricos” ao Comitê de Bacia Hidrográfica (art. 44, X, XI-c); **Lei n. 9.795/99**, que dispõe sobre a educação ambiental, prevendo a criação de “programas educacionais” ambientais, “programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente” e promoção de “programas destinados à capacitação dos trabalhadores”, bem como o financiamento de “planos, programas e projetos na área de educação nacional”; **Lei n. 9.966/2000**, que cria o plano de emergência – definido como o “conjunto de medidas que determinam e estabelecem as responsabilidades setoriais e as ações a serem desencadeadas imediatamente após um incidente, bem como definem os recursos humanos, materiais e equipamentos adequados a prevenção, controle e combate à poluição das águas” (art. 2º, XIX) –, e o plano de contingência – conceituado como o “conjunto de procedimentos e ações que visam à integração dos diversos planos de emergência setoriais, bem como a definição dos recursos humanos, materiais e equipamentos complementares para a prevenção, controle e combate à poluição das águas” (art. 2º) em caso de poluição causada pelo lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em água; **Lei n. 9.984/2000**, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional das Águas (ANA), dentre outras, com a finalidade de planejar e “promover ações destinadas a prevenir ou minimizar os efeitos de secas e inundações” (art. 4º, X), participar da elaboração e da supervisão do PNRH (art. 4º, XVIII), de possibilitar aos “investidores o planejamento de empreendimentos que necessitem desses recursos” (art. 6º, § 1º), e cuidar do prazo de validade da outorga preventiva, levando em conta “a complexidade do planejamento do empreendimento” (art. 6º, § 2º); **Lei n. 10.233/01**, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, e no seu art. 79 cria o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), ao qual atribui competência para “estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para a elaboração de projetos e execução de obras viárias” (inc. II), informar e subsidiar o Ministério dos Transportes na “formulação de planos

É comum a expedição, no exercício da função administrativa, de decretos regulamentares criando ou regulamentando planos, inclusive conceituando a atividade de planejamento e seu produto plano.<sup>37</sup> São atos administrativos de

---

gerais de outorga e de delegação dos segmentos da infra-estrutura viária”, atuando ainda na realização ou em regime de cooperação e participação de negociações de empréstimos ou de financiamento de “programas, projetos e obras de sua competência, programas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico”, para “projetar, acompanhar e executar” obras relativas a transporte ferroviário ou multimodal, envolvendo estradas de ferro do Sistema Federal de Viação; **MP n. 2.228-1/2001**, que cria a ANCINE e menciona entre suas competências: estabelecer critérios e articular “a aplicação de recursos de fomento e financiamento” de obras cinematográficas, aprovação e controle da “execução de projetos”, cumprir e fazer cumprir as “políticas e diretrizes” do setor, deliberar sobre sua proposta de orçamento, aprovar editais de licitação e contratar projetos para tanto; **LC n. 101/00**, que tem como núcleo a “responsabilidade na gestão fiscal”, pressupondo sempre “a ação planejada e transparente”, com o fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, determinando “o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”, impondo limites e condições de renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e, no seu Capítulo II, cuida “Do Planejamento”, o que inclui a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, a execução orçamentária e o cumprimento de metas e, no art. 48, considera o plano instrumento de transparência da gestão fiscal; **Lei n. 10.257/01**, denominada Estatuto da Cidade, que traça regras gerais de planejamento urbanístico; **Lei n. 10.683/03**, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios instituindo “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social” integrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com atribuição principal de planejar, em conjunto e em coordenação com os demais ministérios, de acordo com a área de interesse, e fala ainda em “Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH”; **Lei n. 11.079/2004**, que dispõe sobre licitação e contratação de PPP, também exige planejamento prévio e fala em planos, em responsabilidade fiscal, estrutura de apoio técnico de órgão gestor, e fundo garantidor (FGP); **Lei n. 11.107/05**, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, visando à gestão associada de serviços públicos, com atividades de planejamento, regulação e fiscalização de serviços públicos em regime de cooperação, instituindo, para tanto, o “contrato de programa” (art. 4º, XI, ‘d’; art. 8º, §§ 1º e 4º, art. 11, § 2º, art. 13, § 2º, art. 19); **Lei n. 11.182/05**, que cria a ANAC, à qual compete a aprovação dos “planos diretores dos aeroportos e planos aeroviários estaduais” (art. 8º, XXII); **Lei n. 11.445/07**, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, prevê a instituição de política com a elaboração de “planos de saneamento básico” (art. 9º, I), sujeitando a validade dos contratos à existência de “plano de saneamento básico” (art. 11, I) e à compatibilidade dos “planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato” com o respectivo “plano de saneamento básico” (art. 11, § 1º), prevendo, ainda, serviço regionalizado de saneamento básico, que poderá obedecer ao “plano de saneamento básico” (art. 17), e divide o planejamento em etapas: diagnóstico, objetivos e metas, programas, projetos, ações (art. 19).

<sup>37</sup> São exemplos de decretos regulamentando plano: **Decreto Federal n. 99.274/90**, que regulamenta a licença prévia na fase preliminar de planejamento de atividades de localização, instalação e operação de uso do solo, dos entes da Federação, regulamentando as Leis n.s 6.902/81 e 6.938/81; Visando atender ao comando constitucional de planejar contra calamidades públicas (art. 21, XVIII), a União expediu o **Decreto n. 895**, de 16 de agosto de 1993, alterado pelo Decreto n. 4.980, de 04 de fevereiro de 2004, ambos revogados expressamente, pelo **Decreto n. 5.376**, de 17 de fevereiro de 2005, que atualmente trata do assunto e constituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional – o Planejamento contra calamidades públicas envolve todos os entes da Federação; o **Decreto n. 4.136/02** regulamenta a Lei n. 9.966/2000, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo, define áreas ecologicamente sensíveis, navio, plataforma, instalações de apoio, óleo, mistura oleosa, substância nociva, descarga, dentre outras e conceitua “plano de emergência”, como o “conjunto de medidas que determinam e estabelecem as responsabilidades setoriais e as ações a serem desencadeadas imediatamente após um incidente, bem como definem os recursos humanos, materiais e equipamentos adequados a prevenção, controle e combate à poluição das águas” (art. 2º, XVII), e “plano de contingência” como o “conjunto de procedimentos e ações que visam à integração dos diversos planos de emergência setoriais, bem como a definição dos recursos humanos, materiais e equipamentos complementares para a prevenção, controle e combate à poluição das águas”, (art. 2º, XVIII), para prevenção e reparo de danos ambientais; **Decreto n. 4.871/2003**, também para regulamentar a Lei n. 9.966/2000, dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas, que define como o “documento ou conjunto de documentos que contenham as informações, medidas e ações referentes a uma área de concentração de portos organizados, instalações portuárias, terminais, dutos ou plataformas e suas respectivas instalações de apoio, que

aprovação de planos, como é o caso do ato que aprova o projeto básico para realização do procedimento licitatório de contratação de obras e serviços (art. 7º, § 2º, I, da Lei n. 8.666/93), sem o qual não pode ser instaurado referido procedimento, sob pena de nulidade absoluta (art. 7º, § 6º, da LGL).

A multiplicidade de ações é característica da atividade de planejamento; por isso não existe plano com um único ato. Embora possa este ser formalizado por um ato final, encerra sempre um conjunto de atos jurídicos.

### 1.3 Espécies de plano

A multiplicidade de ações do Estado implica na elaboração de inúmeros planos, programas e projetos dos mais variadas tipos, que podem ser classificados em dois ou três grupos, de acordo com a doutrina, segundo a observância e a força com que vinculam o Poder Público e os particulares. Em regra, bipartem-se em: (i) imperativos – são os planos que obrigam a todos, suas disposições são impostas à coletividade, como normas obrigatórias de conduta, sob pena de sanções; e (ii) indicativos – são aqueles em que o Poder Público simplesmente sugere, concede estímulos com o oferecimento, mediante condições, de vantagens aos particulares,

---

visem a integrar os diversos Planos de Emergência Individuais da área para o combate de incidentes de poluição por óleo, bem como facilitar e ampliar a capacidade de resposta desse plano e orientar as ações necessárias na ocorrência de incidentes e poluição por óleo de origem desconhecida” (art. 2º, VII), e, para o combate à poluição por óleo em águas, cuida do plano de emergência individual, que conceitua como o “documento ou conjunto de documentos que contenham informações e descrição dos procedimentos de resposta da respectiva instalação a um incidente de poluição por óleo que decorra de suas atividades, elaborado nos termos de norma própria” (art. 2º, VIII), cuidando do procedimento a ser seguido para a elaboração do referido plano, fixando prazo, convocação de órgãos, coordenação, seus elementos, como mapa de sensibilidade ambiental, identificação dos cenários, caracterização física da área, estrutura organizacional, programas de treinamento, plano de comunicações, instrumentos e critérios; e **Decreto n. 6.017/2007**, que regulamenta a Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos – este regulamento: (i) considera a gestão associada de serviços públicos como “o exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços por meio de consórcio ou de convênio de cooperação” entre os membros do Pacto Federativo, acompanhadas ou não da prestação de serviços ou de transferência de encargos, pessoal e bens, chegando a definir planejamento como as atividades que visam “a identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas ou privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada” (art. 2º, IX e X), (ii) diz que os objetivos dos consórcios na atividade de planejamento podem ser traçados pelos entes federados (art. 3º, X) e (iii) define e regulamenta o contrato de programa (arts. 2º, XVI, 30 e 31).

que são livres para neles aderirem ou não, e são assim conduzidos, sem coação, a seguir o plano.

Almiro do Couto e Silva classifica-os em três grandes grupos: a) planos indicativos, que consistem em dados, projeções e prognósticos sobre algum ou diversos campos de atividades, disponibilizados pelo Estado aos interessados para melhor orientá-los – estes têm plena liberdade de escolha e decisão, sem qualquer traço de cogência estatal, que também nada oferece a título de vantagem para influenciá-los e incentivá-los; b) planos incitativos, nos quais o Estado oferece incentivos ou vantagens – como subvenções, vantagens fiscais, créditos, fixação de preços mínimos, etc. aos particulares, para obter uma “forma de atuar e de proceder que afine com os objetivos estabelecidos no plano”, mantendo a liberdade de engajamento ou não –, ou ainda desestimula condutas, pela imposição, por exemplo, de um aumento da carga tributária; e c) planos imperativos, em que a conduta é imposta pelo Estado, ficando os particulares “submetidos às regras do plano e obrigados a uma determinada conduta, sob pena de conseqüências”, como sanções criminais, multas e sanções administrativas.<sup>38</sup>

A melhor classificação, a nosso ver, é a bipartida: imperativo e indicativo. A primeira não exclui a segunda, nem esta aquela: podem coexistir num mesmo plano. Determinado plano pode ser misto, com parte imperativa e parte indicativa. Agustín Gordillo afirma que não existem planos inteiramente imperativos ou inteiramente indicativos, que sempre há lugar para matizes ou zonas de imprecisão. Todos os planos têm alguma margem de pautas imperativas e também alguma parte de normas indicativas. O que não significa que a distinção seja inexata, mas que os termos não são absolutos. Em um e outro, deve-se observar a predominância de normas: se obrigatórias, o plano é imperativo; se não são compulsórias, o plano é indicativo. Muitas vezes, só diante do caso concreto pode-se resolver a questão.<sup>39</sup> Basta aferir que um plano diretor imperativo pode conter dispositivo que conceda

---

<sup>38</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Problemas jurídicos do planejamento. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 27, 2004, p. 133-147. No que é seguido por Lúcia Valle Figueiredo, v. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista de Direito Administrativo**. n. 206, out./dez. 1996, p. 89-107. No Direito Alemão, esta é também a classificação de Hartmut Maurer, com a denominação de “planos indicativos”, “planos imperativos” e “planos influenciadores”. Direito administrativo geral. Tradução Luís Afonso Hec. Barueri-SP: Manole, 2006, p. 482.

<sup>39</sup> GORDILLO, Agustín. **Introducción al derecho de la planificación**. Caracas: Venezolana, 1981, p. 39-65.

desconto de vinte por cento de IPTU, para o contribuinte que plante e mantenha uma árvore na frente do seu imóvel, aumentando a arborização da cidade num plano que tenha por fim cuidar do meio ambiente e melhorar a qualidade de vida dos munícipes. O plano mais imperativo é o do setor de saúde e de vigilância sanitária. Descoberta, por exemplo, uma vacina de comprovada eficácia na erradicação de determinada doença contagiosa, elaborado programa estatal de vacinação de toda população, todos estão obrigados a se vacinar, inclusive sob pena do Poder Público vacinar com o uso da força física.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Hartmut Maurer, ao lume do Direito alemão, apresenta um rol de tipos de planos: a) Planos orçamentários da Federação, dos Estados e dos municípios, que formam o fundamento da economia orçamentária estatal, com significado eminentemente político, porque com a distribuição de meios são postas prioridades para as tarefas estatais e o desenvolvimento social, que servem também aos planos financeiros; b) Planos de ordenação do espaço, subdivididos em: (i) planos totais ordenadores de espaço, e (ii) planos técnicos relacionados ao espaço; c) Plano de demanda para as rodovias de longa distância federal, com medidas de construção nova ou ampliação das existentes; d) Planos no âmbito jurídico-ambiental, que exemplifica: planos paisagísticos, planos de manter limpo o ar, planos de diminuição de ruídos, planos de evacuação de águas de esgoto; e) Planos de demanda no âmbito social, do qual dá, como exemplo, o plano de demanda hospitalar; f) Planos no âmbito da formação escolar superior, a saber: planos de estrutura e de desenvolvimento para as universidades; e, g) Planos que afetam somente uma pessoa, tal como “o plano total para a incorporação de um aleijado” e o “plano de efetivação como fundamento para o tratamento de um preso”, para efetivação desta. (MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução Luís Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006. p. 475-469).

## 2 PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988<sup>41</sup> não sistematiza o planejamento estatal, mas trata do tema de forma pontual e esparsa no decorrer do seu texto, prevendo e determinando a elaboração de diversos planos.<sup>42</sup> A própria Constituição é, em si, um plano de Estado. Luiz Fernando Coelho invoca a doutrina alemã, para sustentar que: “O plano é a Constituição” e que, com o desenvolvimento do constitucionalismo, o “planejamento foi erigido à condição de categoria jurídica de hierarquia constitucional”.<sup>43</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello abraça o todo ao afirmar que “o Estado de Direito é um gigantesco projeto político, juridicizado, de contenção do Poder e de proclamação da igualdade de todos os homens”.<sup>44</sup> Veremos a seguir todos os casos de planejamento envolvendo o Poder Público previstos na Carta Magna.

### 2.1 Planejamento de desenvolvimento nacional

A República Federativa do Brasil tem como objetivo, dentre outros, “garantir o desenvolvimento nacional”<sup>45</sup> (art. 3º, II), cabendo, à União, elaborar e criar por lei

---

<sup>41</sup> A palavra “plano” foi utilizada pela primeira vez num texto constitucional, na Constituição de 1946, no art. 198: “execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste”; e no art. 199, na “execução do plano de valorização econômica da Amazônia”.

<sup>42</sup> Para um histórico do planejamento nas constituições brasileiras, v. COELHO, Luiz Fernando. **Direito constitucional e filosofia da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 129-144; RIBEIRO, Deborah Fialho. Planejamento municipal e “globalização”. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coords). **Direito público moderno, homenagem especial ao Professor Paulo Neves de Carvalho**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 499-512.

<sup>43</sup> COELHO, Luiz Fernando. **Direito constitucional e filosofia da Constituição**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 117-129.

<sup>44</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 49.

<sup>45</sup> Eros Grau, ao cuidar do plano de desenvolvimento nacional diz que: “a idéia de desenvolvimento supõe dinâmicas mutações e importa em que se esteja a realizar, na sociedade por ela abrangida, um processo de mobilidade social contínuo e intermitente. O processo de desenvolvimento deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário. Daí porque, importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a idéia de crescimento. Este, meramente quantitativo, compreende uma parcela da noção de desenvolvimento. [...] Implicando dinâmica mobilidade

ordinária<sup>46</sup> planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social equilibrados (arts. 21, IX; 48, IV; 165, § 4º; 166, § 1º, II e 174, § 1º), na busca de transformações – com crescimento econômico em conjunto com mudanças sociais – para eliminar as desigualdades sociais, elevar o nível cultural da população, expandir e garantir a liberdade humana<sup>47</sup> contra a miséria, a pobreza, a falta de oportunidades econômicas e a carência de serviços públicos como educação, saúde e assistência social. Trata-se de direito fundamental, que o Estado tem o dever constitucional de garantir e promover.<sup>48</sup>

O desenvolvimento econômico e social é instrumento estatal para atingir os demais objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade livre, justa, solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos (art. 3º, I, III e IV). Só se constitui um Estado Democrático de Direito fundado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, com valores sociais (art. 1º, I, II, III e IV), por meio do constante desenvolvimento econômico e social. Miséria, analfabetismo, doenças, desnutrição, desemprego barram o atingimento e a vivência de garantias e valores constitucionais.

---

social, é inerente à idéia de desenvolvimento a de mudança; no caso, não apenas mudança econômica, mas, amplamente, sobretudo mudança social. Assim, a noção de desenvolvimento envolve a necessária visualização de um dever a projetar, no futuro, determinados valores.” (GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 197).

<sup>46</sup> José Afonso da Silva afirma que: “o processo de planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador executa sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social. A institucionalização do processo de planejamento importa convertê-lo em tema do Direito; e, de entidade basicamente técnica, passou a ser instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem normas técnico-jurídicas.” (SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 722).

<sup>47</sup> Amartya Sen considera a “liberdade o principal fim do desenvolvimento”, porque este “requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos.” Diz mais, que as liberdades são também “‘os meios principais’ do desenvolvimento, por ser notável a ‘relação empírica que vincula’ as diferentes liberdades, ‘umas às outras’, ‘liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica’. ‘Oportunidades sociais facilitam a participação econômica’. ‘Facilidades econômicas podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais’. ‘Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras’.” (SEM, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 18-19, 25-26).

<sup>48</sup> Gilberto Bercovici assevera que o desenvolvimento “também é um direito fundamental, que deve ser respeitado, garantido e promovido pelo Estado, que é o principal formulador das políticas de desenvolvimento.” (BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 41). A Resolução n. 41-128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 04/12/1986, no seu art. 1º, e a Declaração e Programa de Ação de Viena da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de 1993, no seu art. 10, consideram o desenvolvimento como direito fundamental da pessoa humana.

O comando constitucional determina que o Estado garanta, crie e execute planos nacionais (dos planos regionais trataremos a seguir) de desenvolvimento “econômico e social equilibrado” (art. 3º, II; 21, IX; 174, § 1º). A Carta Magna não quer apenas o crescimento econômico desacompanhado do social (arts. 170 e 193). Econômico e social devem ser considerados em conjunto, não levando a resultados eficazes a promoção do primeiro sem a do segundo.<sup>49</sup> Exemplificando: se o Estado promove a instalação de uma fábrica de produtos de tecnologia de ponta de última geração, no interior do Piauí, cercada por população analfabeta, doente, com alto índice de mortalidade infantil, sem serviço de saneamento básico de qualidade, não obedece ao comando constitucional, porque atingiu apenas o foco econômico e não o social. Do mesmo modo, um plano social de doação de bens alimentícios para esta população, sem o desenvolvimento econômico local, sem a geração de emprego e o acesso às oportunidades econômicas, que assegurem condições mínimas de dignidade, perpetua uma posição de escravidão do homem pedinte.<sup>50</sup> Em ambos os casos, o desenvolvimento é manco e não atinge o escopo constitucional do binômio econômico-social.

A diferença entre planejamento nacional e regional é de alcance territorial. O primeiro abrange todo o território nacional; o segundo, apenas regiões determinadas, que podem contar com maiores benefícios em face das desigualdades naturais e sociais e das carências de que se ressentem. Assim, a intervenção tributária da União, com a isenção de tributos de sua competência para a instalação de indústrias na região norte do País, não se estende ao sudeste; ela é regional. O planejamento é sempre setorial, porque a mente humana não consegue prever todos os setores. Assim, por mais amplo que seja um planejamento, será sempre setorial,<sup>51</sup> v.g., energia, educação, saúde, agricultura, indústria, etc.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Luís S. Cabral de Moncada, ao cuidar da Constituição portuguesa, considera o desenvolvimento como princípio, para afirmar que este “não aponta, sem mais, para uma política de crescimento medido pela mera acumulação do produto nacional. [...] a idéia de desenvolvimento veicula desde logo considerandos de equidade social dependentes de uma intervenção dos poderes públicos na esfera da produção e da repartição. O crescimento deve ser ‘equilibrado’, ‘equitativo’, ‘eficiente’ e que se não pode medir pelo simples acumular de riqueza.” (MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito econômico**. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007. p. 192).

<sup>50</sup> Eros Grau ensina que o ideal revolucionário projeta “que o homem deixe de ser vadio e pedinte (o que é corrente), para tanto cumprindo que no mínimo se lhe assegure direito ao trabalho e condições de dignidade.” (GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 199).

<sup>51</sup> Celso Lafer lembra que o “Programa de metas era um plano setorial que abrangia 1-4 da produção total do país.” (LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 153).

Normalmente, o plano de âmbito nacional procura tratar do maior número de setores, em conjunto.

A Constituição de 1988 consagrou o “Estado desenvolvimentista” como condutor, promotor, investidor e executor do desenvolvimento nacional planejado nas atividades que lhe são reservadas e próprias, como os serviços públicos (art. 175), ou que monopolizou (art. 177); e como agente normativo, regulador e fiscalizador da atividade econômica privada (art. 174). Deve, ainda, explorar diretamente a atividade econômica, “quando necessária aos imperativos da segurança nacional” ou por “relevante interesse coletivo” (art. 173), respeitando sempre os princípios da ordem econômica, da “liberdade de iniciativa”, “direito de propriedade” e “livre concorrência”, que asseguram a “todos o livre exercício de qualquer atividade econômica” independente de “autorização de órgãos públicos” (arts. 1º, IV; 170, IV, parágrafo único).<sup>53</sup>

O planejamento é determinante para o Poder Público, de acordo com o comando constitucional (art. 174), num duplo sentido. Primeiro, internamente: tudo o que tocar ao Estado fazer, agir, atuar, investir, impõe que seja feito racionalmente, de maneira pensada, enfim, planejada; segundo, externamente, na tarefa de planejar, desenvolver e implementar políticas públicas, de acordo com os fins constitucionais, definindo meios e modos de agir coordenadamente. No mundo

---

<sup>52</sup> Roberto Dromi: “Alcance. Se puede distinguir una dimensión espacial y otra sectorial en la planificación. La primera está dada por los alcances territoriales del plan, y así tenemos planes nacionales, regionales, provinciales, municipales. La dimensión sectorial hace referencia al contenido del plan, y así existen planes estrictamente especializados, como, por ejemplo, plan energético, siderúrgico, vial etc...” (DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001. p. 880). No mesmo sentido Maria Paula Dallari Bucci, para quem o plano pode ter caráter geral, “como é o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou regional, ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação, etc.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 134-144, 1996).

<sup>53</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta uma visão panorâmica dos três modos de interferência do Estado na ordem econômica: “(a) ora dar-se-á através de seu ‘poder de polícia’, isto é, mediante leis e atos administrativos expedidos para executá-las, como ‘agente normativo e regulador da atividade econômica’ – caso no qual exercerá funções de ‘fiscalização’ e em que o ‘planejamento’ que conceder será meramente ‘indicativo para o setor privado’ e ‘determinante para o setor público’, tudo conforme prevê o art. 174; (b) ora ele próprio, em casos excepcionais, como foi dito, atuará empresarialmente, mediante pessoas que cria com tal objetivo; e (c) ora o fará mediante incentivos à iniciativa privada (também supostos no art. 174), estimulando-a com favores fiscais ou financiamentos, até mesmo a fundo perdido”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. Ed São Paulo: Malheiros, 2009. p. 789). Sobre as formas de intervenção ver também FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 86-98.

contemporâneo, a tarefa mais importante do Estado é planejar e executar grandes políticas públicas.<sup>54</sup>

Para o setor privado o planejamento estatal é indicativo, visando orientar os agentes econômicos; propõe metas, indica investimentos, buscando o engajamento da iniciativa privada por meio da atividade de fomento (art. 174), não podendo, o Estado, ditar o conteúdo da atividade particular no regime capitalista, previsto na Constituição, que assegura a livre concorrência (arts. 1º, IV; 170, IV, parágrafo único).<sup>55</sup> A “regra é a liberdade”, afirma Dinorá Grotti, para quem “o seu exercício envolve uma liberdade de mercado, e exclui a possibilidade de um planejamento vinculante”.<sup>56</sup>

Lei (ou leis) que institui o plano de desenvolvimento nacional, compatível com os planos regionais, estabelece as diretrizes e bases do planejamento (art. 174, § 1º), porque não pode resumir toda política de planejamento, não se aprofunda em detalhes e estabelece tão-somente o rumo que o Estado deverá imprimir a seus objetivos essenciais, o seu norte, o direcionamento. Cabe à função administrativa concretizá-los por meio de ações, necessariamente planejadas.

---

<sup>54</sup> Fábio Konder Comparato sustenta que “a complexidade estrutural e a aceleração do ritmo das transformações sociais, no mundo contemporâneo, aumentaram exponencialmente a importância das tarefas de previsão e planejamento no nível governamental.” [...] “a grande dicotomia da organização estatal, neste final de século, já não é a de legislar e aplicar as leis, mas sim a de programar e executar as grandes políticas públicas nacionais. A legislação aparece, nessa perspectiva como quadro condicionante da ação estatal...” (COMPARATO, Fábio Konder. *A organização constitucional da função planejadora*. In: TRINDADE, Antonio Augusto Caçado et al. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Safe, 1995. p. 77, 82).

<sup>55</sup> Almiro do Couto e Silva sustenta a existência de três tipos de planos: “1- planos indicativos, em que não há nota de obrigatoriedade; 2- planos incitativos ou estimulativos; e 3- planos imperativos”, in: SILVA, Almiro do Couto e. *Problemas Jurídicos do Planejamento*. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2004, v. 27, p 133-147. No que é seguido por Lúcia Valle Figueiredo no capítulo “A atividade de fomento e a responsabilidade estatal”, presente em sua obra FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito Público**. Estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 43-55.

<sup>56</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 137. A autora trata da intervenção estatal na economia, inclusive com a elaboração de um esquema, disponível no artigo GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Intervenção do Estado na Economia*. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, v. 14, p. 52-66, 1996

## 2.2 O Estado desenvolvimentista

O Estado desenvolvimentista não se limita a normatizar e fiscalizar, mas é levado a atuar, fazer, executar, como ator principal, condutor do processo de desenvolvimento, por meio do planejamento racional, coordenado e integrado, não apenas como prestador de serviços, mas interferindo diretamente na atividade econômica, nos casos em que a iniciativa privada não se interessa ou não se desenvolve, seja por falta de condições, seja por ausência de lucro. Isto ocorre, mormente, em países em desenvolvimento, como o Brasil, em que os grandes investimentos em obras de infraestrutura cabem ao Estado, sob pena de jamais serem realizadas e de não se efetivarem as transformações das estruturas socioeconômicas e institucionais, com fim de satisfazer as necessidades da população nacional. Afinal, país nenhum pode crescer sem infraestrutura sólida e adequada.<sup>57</sup>

Não há no texto constitucional um desenho estático do Estado brasileiro. Exemplificando, pode a União, por si ou por entidade da administração indireta, criar e construir uma fábrica de preservativos no estado do Acre, com a finalidade de explorar de forma sustentável a floresta amazônica e manter o homem no campo, com condições dignas de sobrevivência, já que a iniciativa privada não o faz, por absoluta impossibilidade de lucro. Mas não pode, a União, fazer o mesmo no interior do estado de São Paulo, sob pena de violar os fundamentos constitucionais da liberdade de iniciativa e da livre concorrência. No primeiro caso, está presente o “relevante interesse coletivo” (art. 173); no segundo, não, porque aqui estaria o Poder Público atuando como mais um ator no sistema capitalista.

---

<sup>57</sup> Fernando Fróes adverte: “Não há país que consiga crescer sem ter uma infra-estrutura pública adequada, formada por estradas, redes de energia elétrica e de saneamento (produção de água tratada e esgoto), sistemas de telecomunicações, aeroportos, portos, rede de canais fluviais (permitem o transporte em rios e lagos) etc. Da mesma forma, para a economia produzir e distribuir um fluxo crescente de bens e serviços provenientes de fábricas, fazendas e outras unidades produtivas são necessários, além do suporte dos equipamentos e capitais que formam a infra-estrutura pública, os denominados serviços de utilidade relacionados à infra-estrutura do país (também denominados de serviços públicos), tais como os transportes (rodoviário, marítimo, aeroviário, fluvial e dutoviário), as comunicações, a energia elétrica, o saneamento básico (serviços públicos de fornecimento de água e esgoto) etc.” (FRÓES, Fernando. *Infra-estrutura pública: conceitos básicos, importância e a intervenção governamental*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROS, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 220, v. II).

Basta olhar o passado, o presente e o futuro para nos certificarmos de que o Estado foi – e é – determinante para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.<sup>58</sup> Todas as grandes obras do País foram realizadas pelo Poder Público. A título de exemplo, podem ser lembradas: Hidroelétrica Binacional de Itaipu, Brasília, BR 381 (Rodovia Fernão Dias), BR 101 (Nordeste), que liga o sudeste ao nordeste, BR 116 (Rodovia Régis Bittencourt), que liga o sudeste ao sul, porto de Santos, metrô das capitais, aeroportos de Guarulhos, de Congonhas, Viracopos, Santos Dumont, etc. Excetuam-se as obras executadas pelo Visconde de Mauá, no Século XIX, como a iluminação a gás da cidade do Rio de Janeiro, as estradas de ferro de Petrópolis e a Santos-Jundiaí, ou a Companhia de Navegação do Amazonas, que chegaram a render-lhe uma riqueza pessoal maior do que o orçamento anual do Império.<sup>59</sup> O que temos atualmente são obras construídas pelo Poder Público, posteriormente delegadas a particulares, por meio de contratos de concessão para prestação de serviços. Tais fatos comprovam a assertiva de Celso Antônio Bandeira de Mello, a partir de dispositivos constitucionais (art. 3º, incisos; 170, VII; 173 e 193), de que “foi cometida ao Estado a função de protagonista necessário da implementação destes bens jurídicos”, o que afasta o “neoliberalismo” e o “absenteísmo estatal”, porque “irrogado como um dever ao Estado Brasileiro”.<sup>60</sup>

Na Era Vargas, o Estado criou as primeiras estatais no setor produtivo, com o estabelecimento da Companhia Vale do Rio Doce e a instituição da Companhia Siderúrgica Nacional, ambas em 1942, com a finalidade de garantir o suprimento de insumos siderúrgicos para o setor industrial então nascente.

No governo Juscelino Kubitschek, a atividade de planejamento estatal ganhou força e projeção com a implantação do audacioso “Programa de Metas”, direcionado ao atendimento de trinta metas, estruturadas em torno de cinco grandes eixos: a)

---

<sup>58</sup> Fábio Konder Comparato adverte: “Qualquer que seja o projeto que se tenha para o Brasil de amanhã, a sua realização passa, necessariamente, pelas instituições estatais e de interesse público, isto é, os órgãos de governo e os centros de poder na sociedade. De um lado, não sendo a transformação da sociedade brasileira um fenômeno acidental, mas um processo dirigido e ordenado para a realização de fins eleitos pela comunidade, a sua condução é tarefa primordial do Poder.” (COMPARATO, Fábio Konder. *Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional*. In: COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 83).

<sup>59</sup> O Barão de Mauá, em 1867, chegou a reunir um conglomerado de empresas, com valor total dos ativos de 115 mil contos de réis, ano em que o Império gastou 97 mil contos de réis. Conferir em: CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 17.

<sup>60</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 807.

energia (metas 1 a 5): elétrica, nuclear, carvão, petróleo (produção e refinação); b) transportes (metas 6 a 12): reequipamento, construção e pavimentação de rodovias, portos e dragagem, marinha mercante, transporte aéreo; c) alimentação (metas 13 a 18): trigo, armazéns e silos, frigoríficos, matadouros industriais, mecanização da agricultura, fertilizantes; d) indústrias de base (metas 19 a 29): siderúrgica, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minério de ferro, indústria automobilística, de construção naval, mecânica pesada e de material elétrico; e e) educação (meta 30): com uma só meta de intensificar a educação, aumentando a instrução nos níveis primário, secundário e superior.<sup>61</sup> Estas metas e eixos, viabilizados por um conjunto de medidas articuladas pelo Poder Público, combinavam desde a modelagem institucional da burocracia até a consecução de incentivos, por meio de indução econômica, para o setor privado.

Com relação à área de infraestrutura e de setores intensos em capital, os investimentos, a cargo das empresas estatais e de outros órgãos públicos, foram direcionados para as áreas de energia, transporte e siderurgia. A atuação deliberada das estatais deu-se no sentido de superar os estrangulamentos de infraestrutura do País, intensificando o peso dos investimentos nestas áreas. A título de exemplo, vale destacar que, para a produção de petróleo, que em março de 1956 era de 6.877 barris-dia (b-d), a meta definida era de uma produção de 40.000 b-d. Esta meta foi superada já em fins de 1958, com uma produção de 60.000 b-d. Da mesma forma, para o setor de transporte estava previsto inicialmente um investimento de 29,6% do total de recursos planejados, sendo bastante significativo o desempenho na construção de rodovias: a meta inicial de construção de 10.000 km até 1961 foi francamente superada, tendo sido construídos 14.970 km.

Na década de 70, a União instituiu o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) – por meio da Lei n. 5.727/71, que marcou a fase conhecida como “milagre brasileiro”, que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações. A marca registrada do I PND são os grandes projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento. O II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1975-1979) – criado pela Lei n. 6.151/74, enfatizou o investimento em indústrias de

---

<sup>61</sup> Ver em LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 119-147.

base e a busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com o estímulo à pesquisa de petróleo, o programa nuclear, o programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu.

O segundo choque do petróleo, de 1979, levou ao declínio do desempenho econômico. Inicia-se um período de inflação exacerbada, esvaziando intensamente o planejamento governamental, que sofre as consequências das crises internacionais. Este fato transformou os planos seguintes, o III PND, aprovado pela Resolução n. 11.980/79, do Senado Federal, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), criado pela Lei n. 7.486/86, em documentos meramente formais.<sup>62</sup> A partir de 1986, tivemos apenas planos de estabilização econômica, visando à contenção da inflação: Plano Cruzado (Decreto-Lei n. 2.283/86), Plano Verão, Plano Bresser II, Plano Collor I, Plano Collor II e Plano Real.<sup>63</sup>

Recentemente, foi instituído (criado por Medidas Provisórias<sup>64</sup>) o “Programa de Aceleração do Crescimento” – PAC –, para o quadriênio 2007-2010, anunciado como um rol de ações e metas organizadas num amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento privado. O Programa prevê, ainda, melhora na qualidade do gasto público com contenção do crescimento do gasto corrente e aperfeiçoamento da gestão pública, tanto no orçamento fiscal quanto no orçamento da previdência e seguridade social.

O PAC veiculou aplicar, em quatro anos, um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Este valor, dividido em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado, está organizado da seguinte forma: logística (rodovias,

---

<sup>62</sup> James Giacomoni relata a experiência brasileira de planejamento, v. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 245-249.

<sup>63</sup> Eros Grau adverte que estes “planos de estabilização monetária não podem ser tomados como ‘experiências ou exemplos de planejamento’, porque ‘são precisamente, expressões de não planejamento, de atuação estatal improvisada, *ad hoc*, sem prévia definição de objetivos’.” (GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 263).

<sup>64</sup> MP n. 346/07, transformada na lei n. 11.469/07; MP n. 347/07, transformada na lei n. 11.485/07; MP n. 348/07, transformada na lei n. 11.478/07; MP n. 349/07, transformada na lei n. 11.491/07; MP n. 350/07, transformada na lei n. 11.474/07; MP n. 351/07, transformada na lei n. 11.488/07; MP n. 352/07, transformada na lei n. 11.484/07; MP n. 353/07, transformada na lei n. 11.483/07; e MP n. 387/07, transformada na lei n. 11.578/07.

ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, “Luz para Todos” e recursos hídricos).

Como estímulo ao crédito e ao financiamento, o PAC apresentou entre seus objetivos a expansão do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura, módulo que consiste em um grupo de medidas destinadas a elevar o financiamento de longo prazo, em condições mais favoráveis do que no passado, principalmente por parte da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No tópico de melhora do ambiente de investimento, o PAC inclui medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que toca à questão ambiental, buscando o aperfeiçoamento do marco regulatório, em tramitação no Congresso Nacional, bem como a criação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Medidas executadas em conjunto com o incentivo ao desenvolvimento regional, dado pela recriação da SUDAM e da SUDENE, proporcionarão uma melhora geral no ambiente de investimento do País.

No item desoneração e administração tributária, o PAC visa a incluir uma série de medidas de desoneração, combinadas com ações de modernização e agilização da administração tributária. As desonerações têm por objetivo o estímulo ao investimento em construção civil e a aquisição de bens de capital, além da promoção do desenvolvimento tecnológico dos setores da TV digital e de semicondutores, bem como a formalização e incentivo ao crescimento das micro e pequenas empresas. De outro lado, as medidas de aperfeiçoamento da administração tributária visam a reduzir a burocracia e a modernizar e racionalizar a arrecadação de impostos e contribuições.

As medidas fiscais de longo prazo do PAC, conforme anunciado, visam à contenção do crescimento do gasto com pessoal do governo federal, com a criação de um teto de 1,5% para o crescimento real anual da folha de pagamento da União. Prevêem, ainda, a implementação da política de longo prazo para o salário mínimo, anunciada recentemente, com a definição de regras de reajuste a cada quatro anos.

E, também, medidas de aperfeiçoamento na gestão do orçamento fiscal e na administração da previdência social, com a criação de um fórum para discussão da situação de longo prazo do sistema previdenciário e de assistência social do País.

O PAC, buscando consistência fiscal, define todas as suas ações e medidas de modo a compatibilizar a aplicação dos recursos com a manutenção da responsabilidade fiscal e a continuidade da redução gradual da relação dívida do setor público/PIB nos anos vindouros. A aceleração do crescimento proporcionada pelo aumento do investimento, juntamente com a redução da taxa básica de juros projetada para os próximos anos, tem por objetivo possibilitar a redução da relação dívida do setor público/PIB para, aproximadamente, 40% até 2010, e a queda, em direção ao resultado nominal zero, do *déficit* nominal do setor público.

Do lado tributário, para estimular o crescimento e o investimento privado, visa a uma redução da carga tributária no montante de, aproximadamente, R\$ 6,6 bilhões em 2007, beneficiando os setores industriais de bens de capital, edificação de infraestrutura e construção civil. E, do lado do gasto, o aumento do investimento público, incluído no PAC, será assegurado pela elevação da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI) – com previsão de alta dos 0,15% do PIB estabelecidos em 2006 para 0,5% do PIB, por ano, durante o período de 2007-2010. Enfim, o aumento do PPI e a contenção do crescimento do gasto corrente visam garantir a consistência fiscal do PAC neste e nos próximos anos.

### **2.3 Estado fomentador**

O planejamento estatal é meramente indicativo para o setor privado. Não pode ditar o conteúdo da atividade econômica, no sistema capitalista, aos particulares; limita-se a fomentar e incentivar a iniciativa privada, que é livre, para a ele aderir.<sup>65</sup> Visa, o Poder Público, engajar a iniciativa privada no plano de

---

<sup>65</sup> Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández ensinam que na atividade de fomento: “A Administração não coage neste caso, não obriga, não constrange aos particulares a adotar uma determinada conduta. Limita-se a estimulá-los em uma certa direção, oferecendo-lhes incentivos e vantagens (fiscais, financeiras, creditícias, etc.), que são livres para aceitar ou não. Toda a ‘filosofia’ da planificação indicativa

desenvolvimento nacional ou regional, de determinados setores ou áreas territoriais que fixa, para nele atuar concretamente, por meio de medidas de proteção e de concessão de benefícios e vantagens de diversas modalidades. Fomento é atividade administrativa<sup>66</sup> e, neste caso, concertada, como proposta feita pelo Estado aos particulares que, uma vez firmada, gera direitos e obrigações para ambas as partes, e cujo descumprimento acarreta suspensão ou finalização e responsabilização.<sup>67 68</sup> Fala-se, ainda, em meios psicológicos e honoríficos, além do econômico, mas este último é o que interessa mais de perto para o assunto em apreço.

A atividade em questão se dá de duas formas: positiva ou negativa. No fomento positivo, ensina José Roberto Pimenta Oliveira, são desenvolvidas “medidas com objetivo de promover ou viabilizar a realização de certa atividade”; no fomento negativo, ao contrário, “medidas com o fim de reduzir ou dificultar a realização de certa atividade”. Importa registrar que se impõe a “procedimentalização da atividade administrativa necessária para delimitar os contornos da atividade de fomento”, apoiada em “planejamento cuidadoso de todas as iniciativas estatais fomentadoras”. Adverte que, “Sem planejamento estatal cuidadoso, revela-se difícil, senão impossível, cumprir integralmente as injunções normativas das aludidas pautas constitucionais [da] função promocional da Administração.” Mais que “exigência moral, o planejamento da atividade

---

responde a este esquema. A Administração não trata de impor-se, mas, de persuadir, de chegar a um acordo com os particulares.” (ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 57-58).

<sup>66</sup> Segundo Silvio Luís Ferreira da Rocha: “A atividade administrativa de fomento pode ser definida como a ação da Administração com vista a proteger ou promover as atividades, estabelecimentos ou riquezas dos particulares que satisfaçam necessidades públicas ou consideradas de utilidade coletiva sem o uso da coação e sem a prestação de serviços públicos; ou, mais concretamente, atividade administrativa que se destina a satisfazer indiretamente certas necessidades consideradas de caráter público, protegendo ou promovendo, sem empregar coação, as atividades dos particulares.” (ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 19).

<sup>67</sup> Lúcia Valle Figueiredo assevera: “estabelecido o concerto entre a Administração e administrado, surgem direitos e deveres de parte a parte. [...] em regra, o descumprimento desses deveres deverá ter caráter suspensivo ou resolutório.” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito Público**. Estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 43-55). No mesmo sentido MELLO, Célia Cunha de. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 136.

<sup>68</sup> José Roberto Pimenta Oliveira observa que “[...] travada a relação de fomento, seus termos publicísticos passam a vincular entidade fomentadora e agente fomentado, em termos de prerrogativas de autoridade, direitos, deveres, obrigações e ônus, até a extinção do vínculo jurídico-administrativo.” (OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 516).

fomentadora é requisito jurídico de válida produção das medidas fomentadoras”, porque “a ordem jurídica do Estado exige”.<sup>69</sup>

A Constituição de 1988 consagra o Estado fomentador como regra geral no planejamento de desenvolvimento nacional e regional (arts. 43; 165, § 2º e 174), e como dever constitucional de fomentar, com medidas de proteção e incentivo em diversos setores: cooperativismo (art. 174, § 3º), mineração (art. 176), navegação (art. 178), micro e pequenas empresas (art. 179), turismo (art. 180), saúde (art. 199, § 3º), pesquisa tecnológica (art. 218), comunicações (art. 222), agricultura (art. 187), sistema financeiro (art. 192), educação (art. 205), política urbana (art. 182), cultura (art. 215) e desporto (art. 217).

Incentivos fiscais, mormente em face da enorme carga tributária brasileira, são a modalidade mais utilizada de fomento, por meio da qual o Estado concede isenções,<sup>70</sup> reduções, diferimento, parcelamento de tributos para determinadas áreas ou atividades ou, ainda, locais delimitados. Inclui, também, medidas de proteção, como a elevação da carga tributária para importação de produtos. Visando a fomentar as exportações, para obter saldo positivo na balança comercial, concede imunidade do Imposto de Exportação, do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (art. 153, § 3º, III) –, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS (art. 155, X, ‘a’) – e do Imposto Sobre Serviços – ISS (art. 156, § 3º, II).<sup>71</sup>

Outra modalidade de incentivo é a concessão de crédito, com a utilização de recursos públicos, para financiamentos, com taxas de juros subsidiadas, ou com prazos especiais de pagamento. No âmbito federal, são bancos públicos que cumprem tal desiderato: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. Os particulares deverão apresentar seus projetos

---

<sup>69</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade no Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 520-521, 529-530.

<sup>70</sup> Paulo de Barros Carvalho sustenta que: “O mecanismo das isenções é um forte instrumento de extrafiscalidade. Dosando equilibradamente a carga tributária, a autoridade legislativa enfrenta as situações mais agudas, onde vicissitudes da natureza ou problemas econômicos e sociais fizeram quase que desaparecer a capacidade contributiva de certo segmento geográfico ou social. A par disso, fomenta as grandes iniciativas de interesse público e incrementa a produção, o comércio e o consumo, manejando de modo adequado o recurso jurídico das isenções.” (CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário, Linguagem e Método**. São Paulo: Ed. Noeses, 2008, p. 524).

<sup>71</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 58.

de acordo com as condições impostas pelo Poder Público e dependem da aprovação deste para posterior liberação dos recursos, que terão sua aplicação fiscalizada. Não se trata de mera liberalidade estatal, mas de metas a serem cumpridas.<sup>72</sup>

Há, também, transferências diretas de capitais e bens aos particulares, que não necessariamente implicam desembolso de dinheiro do erário, mas o uso de bens móveis como equipamentos e máquinas ou de imóveis como terrenos, prédios, por meio de permissão ou concessão, e, ainda, de serviços técnicos, de assessoramento, de consultoria, doação de terrenos ou mesmo prédios inteiros, locação e pagamento de aluguel para instalação de indústrias na busca de geração de empregos, e desapropriações.<sup>73</sup>

## 2.4 Planejamento de desenvolvimento regional

O Brasil tem um território de 8.514.876,599 km<sup>2</sup>, com regiões diversas, complexas e de diferentes realidades econômicas e sociais, ocupadas de forma irregular, com potenciais e recursos naturais e econômicos díspares, que impedem um desenvolvimento conjunto e igualitário. Situações estas que a Constituição Federal procura solucionar tratando desigualmente tais regiões com a concessão de privilégios, incentivos, favorecimentos e prioridades para realizar mudanças econômicas e sociais regionais, na busca de igualar as regiões menos desenvolvidas às mais desenvolvidas, equilibrando-as.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o regionalismo em diversos pontos do seu texto. Elege como objetivo fundamental a redução das desigualdades regionais (art. 3º, III) e impõe como dever a elaboração, por lei, de planos de

---

<sup>72</sup> Lúcia Valle Figueiredo enfatiza “que importâncias recebidas pelas empresas, a título de empréstimos, com juros privilegiados, constituem não ato de liberalidade da Administração Pública, que isso não pode fazer, mas, cumprimento de metas perseguidas, como é, por exemplo, o desenvolvimento de alguma região do país, com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais [...]”. (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direito Público**. Estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 48).

<sup>73</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 248-249.

desenvolvimentos regionais (arts. 21, IX; 43; 48, IV; 165, § 4º; 166, § 1º, II e 174, § 1º). Também prevê a concessão de incentivos como: igualdade de tarifas, fretes, seguros e itens de custos e preços a cargo do Poder Público; juros favorecidos; intervenções tributárias por meio de isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais (art. 151, I); prioridades para aproveitamento econômico e social das águas; incentivos para recuperação de terras áridas e cooperação com pequenos e médios produtores (art. 43, §§ 2º e 3º). Além disso, a União repassa três por cento do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, assegurando metade desse repasse ao semiárido nordestino (art. 159, I, 'c'). Também impõe, a Constituição Federal, a consonância dos planos regionais com o PPA (art. 165, § 4º). Ainda, dispõe que os orçamentos fiscal e de investimento da LOA têm funções, dentre outras, de reduzir desigualdades interregionais, segundo critérios populacionais (art. 165, § 7º), e que a Comissão Permanente de Orçamento examina e emite parecer sobre os planos regionais. Finalmente, eleva a princípio geral da atividade econômica a redução das desigualdades regionais (art. 170, VII). No ADCT, mantém a Zona Franca de Manaus como área de livre comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais (art. 40), e determina que a União aplique, por vinte e cinco anos, recursos destinados à irrigação de vinte por cento na Região Centro-Oeste e cinquenta por cento na Região Nordeste (art. 42, I e II).

O planejamento regional tem a finalidade de realizar o desenvolvimento econômico e social para reduzir as desigualdades regionais como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, CF). O fim último do planejamento aqui é reduzir as desigualdades regionais nos aspectos econômicos e sociais, buscando alcançar os mesmos níveis das regiões desenvolvidas – Sudeste e o Sul do País –, equilibrando-as.<sup>74</sup> Compete à União a sua aprovação por lei (arts. 21, IX; 43, § 1º, II; 48, IV; 165, § 4º; 166, § 1º, II; 174, § 1º; CF/88). Para execução

---

<sup>74</sup> Gilberto Bercovici sustenta que o desenvolvimento regional “não é um fim em si mesmo. O seu grande objetivo é a elevação das condições sociais de vida e a redução, a mínimos toleráveis, das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes das várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou da produtividade industrial. A igualação das condições sociais de vida deve ser o fundamento das políticas nacionais de desenvolvimento e, especificamente, de desenvolvimento regional”. (BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 238).

dos planos regionais, a Carta Magna de 1988 inovou e previu a criação das “Regiões” para fins administrativos.<sup>75</sup> Não se trata de um novo ente da Federação; as Regiões não têm autonomia política, precisamente porque não têm competência legislativa e não têm representantes e nem governantes eleitos pelo voto popular, atuam apenas no exercício da função administrativa.<sup>76</sup>

A Lei Complementar n. 124, de 03/01/2007, instituiu a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), para atuar nos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e parte do Maranhão; a Lei Complementar n. 125, de 03/01/2007, instituiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com atuação nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, parte dos Estados do Maranhão, Minas Gerais e Espírito Santo; e a Lei Complementar n. 129, de 08/01/2009, criou a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), abrangendo a área de atuação os Estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal.<sup>77</sup>

Os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste têm por objetivo a “redução das desigualdades regionais” e devem ser elaborados em “consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. Aprovados por lei ordinária da União, os planos regionais têm duração de quatro anos e compreendem programas, projetos e ações necessárias para atingir seus objetivos e metas com identificação das fontes de financiamento, com revisão anual e trâmite conjunto com o Plano Plurianual – PPA. Cabe às autarquias a execução, acompanhamento e avaliação dos respectivos planos.

---

<sup>75</sup> Cármen Lúcia Antunes Rocha, ao comentar o dispositivo constitucional diz: “O que se pretende com essa forma de administração regionalizada e organizada com vistas ao ‘desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais’ é, na verdade, a criação de órgãos administrativos federais, com ação territorial delimitado e objeto específico e limitado. A referência a ‘organismos regionais’ indica a possibilidade de criação de órgãos administrativos federais, cuja competência seja exatamente execução dos planos regionais.” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 312).

<sup>76</sup> Paulo Bonavides defende que as Regiões sejam elevadas “à altura federativa do Estado-membro ou do Município, dando-lhes, quanto, antes, a dimensão federativa adequada.” (BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 359. No mesmo sentido Gilberto Bercovici).

<sup>77</sup> Não se trata aqui de um novo absoluto, para ver a história de criação, extinção e recriação de tais entes e de outros com as mesmas características, v. BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 83-142.

Nordeste e Centro-Oeste, nos seus planos regionais, têm, ainda, como objetivos prioritários: diminuição das desigualdades espaciais e interpessoais de renda; geração de emprego e renda; redução do analfabetismo; melhora das condições de habitação; universalização do saneamento básico; acesso universal à educação infantil, ensino fundamental e médio, bem como o fortalecimento da educação superior no interior; garantia de projetos de desenvolvimento tecnológico; e sustentabilidade ambiental (art. 14, § 1º e incisos, das LCs n.s 125/07 e 129/08).

As três Superintendências – Sudam, Sudene e Sudeco – foram criadas com natureza jurídica de autarquia especial, com autonomia financeira e administrativa, cada qual, no âmbito do seu território, com a finalidade de “promover o desenvolvimento includente e sustentável” e a “integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional”. São autarquias que têm competência para: formular planos e propor diretrizes; definir objetivos e metas econômicas e sociais; propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial; articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais; articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais; atuar como agente do Sistema de Planejamento e de orçamento Federal; participar da elaboração das leis de meio – LOA, LDO e PPA; apoiar, em caráter suplementar, investimentos públicos e privados; estimular, por incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados; coordenar programas de extensão e gestão rural; estimular a obtenção de patentes; propor, articuladamente com os ministérios, as prioridades e critérios, para aplicação de recursos; e promover o desenvolvimento, com adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

A Sudam tem como instrumentos de ação: planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros; e outros instrumentos definidos em lei. São suas receitas: dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União, transferências do FDA e resultados de aplicações financeiras de seus recursos, podendo ser previstas outras receitas em lei (arts. 5º e 6º, LC n. 124/07). A Sudene tem como instrumentos de ação: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE; Fundo de

Desenvolvimento do Nordeste – FDNE; e outros definidos em lei. Como receita, a Sudene conta com dotações consignadas no OGU, transferências do FDNE e outras previstas em lei (arts. 5º e 6º, LC n. 125/07). São instrumentos de ação da Sudeco: Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste; Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO; Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste – FDCO; programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros; e outros instrumentos legais. Constituem suas receitas: dotações consignadas no OGU, transferências do FDCO e receitas legais (arts. 6º e 7º, LC n. 129/08).

As estruturas das autarquias regionais – Sudam, Sudene e Sudeco – são semelhantes e compostas por: conselho deliberativo, conselho administrativo, diretoria colegiada, procuradoria-geral, auditoria-geral e ouvidoria.

## **2.5 Planejamento contra calamidades públicas**

A Constituição Federal de 1988 outorga competência à União para planejar e promover ações de defesa civil permanentes contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art. 21, XVIII). Cumprindo este comando constitucional, a União expediu o Decreto n. 895, de 16 de agosto de 1993, alterado pelo Decreto n. 4.980, de 04 de fevereiro de 2004, ambos revogados expressamente pelo Decreto n. 5.376, de 17 de fevereiro de 2005, que atualmente trata do assunto e constituiu o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Defesa Civil, do Ministério da Integração Nacional.

As ações do SINDEC objetivam a redução dos desastres, por meio de ações de prevenção, preparação, respostas, reconstrução e recuperação. O SINDEC tem por finalidade planejar e promover a defesa permanente contra desastres naturais, antropogênicos e mistos; realizar estudos, avaliar e reduzir riscos de desastres; prevenir ou minimizar danos, socorrer e assistir populações afetadas e reabilitar e recuperar os cenários dos desastres; e promover a articulação e coordenar os seus órgãos em todo o território nacional (arts. 2º e 4º, Decreto n. 5.376/2005).

O planejamento contra calamidades públicas, embora de competência da União, envolve todos os entes da Federação, que integram o SINDEC, tendo como órgão superior o Conselho Nacional de Defesa Civil – CONDEC; órgão central, a Secretaria Nacional de Defesa Civil; órgãos regionais, as Coordenadorias Regionais de Defesa Civil – CORDEC; órgãos estaduais, as Coordenadorias Estaduais de Defesa Civil – CEDEC; órgãos municipais, as Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – COMDEC – e os Núcleos Comunitários de Defesa Civil – NUDEC; órgãos setoriais de administração públicas de todas as pessoas políticas; e órgãos de apoio públicos e entidades privadas. Cada qual tem competência de atuação definida e todos devem atuar de forma articulada e coordenada (arts. 5º, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, Decreto n. 5.376/05).

A estrutura do CONDEC é tamanha que seu plenário é composto por um representante de cada um dos vinte e três Ministérios do governo federal, da Casa Civil da Presidência da República, das duas Secretarias de Coordenação Política e de Comunicação e dos três Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica. Cada um desses órgãos tem atribuições definidas nas ações de defesa civil (arts. 8º e 15, Decreto n. 5.376/05).

O Ministério da Integração Nacional e a Secretaria Nacional de Defesa Civil, através da Resolução n. 02, de 12 de dezembro de 1994, publicada no DOU n. 01, de 02 de janeiro de 1995,<sup>78</sup> estabeleceram a Política Nacional de Defesa Civil, tratando da prevenção de desastres, com a finalidade de garantir os direitos constitucionais à vida e à incolumidade. As bases do planejamento em defesa civil são: Planos Diretores de Defesa Civil; Planos de Contingência e Planos Plurianuais de Defesa Civil. Integram, ainda, o planejamento, os seguintes programas gerais: Programa de Prevenção de Desastres – PRVD; Programa de Preparação para Emergências e Desastres – PPED; Programa de Resposta aos Desastres – PRED e Programa de Reconstrução.

Compõem a PNCD: Projetos de Avaliação de Riscos de Desastres; Projetos de Redução das Vulnerabilidades às Secas e às Estiagens; Projetos de Redução das Vulnerabilidades às Inundações e aos Escorregamentos em Áreas Urbanas;

---

<sup>78</sup> BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília. Disponível em: <[www.defesacivil.gov.br/politica/index.asp](http://www.defesacivil.gov.br/politica/index.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2009.

Projetos de Redução das Vulnerabilidades aos Desastres Humanos e Mistos; Projetos de Desenvolvimento Institucional; Projetos de Desenvolvimento de Recursos Humanos; Projetos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Projetos de Mudança Cultural; Projetos de Motivação e Articulação Empresarial; Projetos de Informações e Estudos Epidemiológicos sobre Desastres; Projetos de Monitorização, Alerta e Alarme; Projetos de Planejamento Operacional e de Contingência; Projetos de Proteção de Populações contra Riscos de Desastres Focais; Projetos de Mobilização; Projetos de Aparelhamento e Apoio Logístico; Projetos de Socorro às Populações; Projetos de Assistência às Populações; Projetos de Reabilitação dos Cenários dos Desastres; Projetos de Relocação Populacional e de Construção de Moradias para Populações de Baixa Renda; Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas e Projetos de Recuperação da Infraestrutura de Serviços Públicos.

Para o suporte financeiro, as despesas do planejamento contra calamidades são incluídas nas leis de meio da União. O governo federal instituiu, por meio do Decreto-Lei n. 950, de 13 de outubro de 1969, o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP –, como um dos instrumentos de execução do programa. Inexistindo dotação orçamentária, o caso é típico de abertura de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF). A Carta Magna prevê, ainda, a possibilidade de instituição de empréstimo compulsório, de competência da União, por meio de lei complementar, para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública (art. 148, I). A Lei Federal n. 3.742/60 autoriza a União a auxiliar os Estados e municípios atingidos por calamidades, na cooperação dos órgãos e forças federais, por meio de empréstimos a juros módicos e prazos adequados à capacidade de pagamento dos entes federados e de doação em dinheiro ou utilidades.

## 2.6 Planejamento das regiões metropolitanas

As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões,<sup>79</sup> segundo a Constituição Federal de 1988, podem ser instituídas pelos Estados, por meio de lei complementar, por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º). Fenômenos da conurbação, formados por núcleos urbanos limítrofes, integrados por dois ou mais municípios, que se manifestam sob múltiplos aspectos (econômico, social, urbanístico, político, jurídico, etc.), demandam ações organizadas, planejadas, conjuntas e coordenadas para atender interesses comuns.<sup>80</sup>

Não se trata de um novo ente da Federação. As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões não têm autonomia política, precisamente porque não têm competência legislativa e não têm representantes e nem governantes eleitos pelo voto popular; atuam apenas administrativamente.<sup>81</sup> Os municípios que as compõem mantêm suas respectivas autonomias políticas para o interesse local, mas os assuntos regionais das municipalidades, que integram o conjunto, são de competência do órgão administrativo regional, que poderá ser entidade especificamente criada para isso, como autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista ou, ainda, diretamente, o Estado.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> José Afonso da Silva aponta as características de cada qual: “*Região metropolitana* constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município. *Microrregiões* formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana. *Aglomerações* urbanas carecem de conceituação, mas logo se percebe que se trata de áreas urbanas sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades-sedes dos Municípios, como na Baixada Santista, ou não.” (SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 156).

<sup>80</sup> Raul Machado Horta afirma que: “o interesse metropolitano é a soma dos interesses municipais e todo assunto metropolitano constitui, originariamente assunto de interesse municipal”. (HORTA, Raul Machado. **Município e regiões metropolitanas: estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 639).

<sup>81</sup> Sérgio Ferraz, à luz do art. 164, da CF-67/69 afirmava: “o art. 164 não criou um quarto nível político, limitando-se a instituir uma figura de simples capacidade administrativa”. (FERRAZ, Sérgio. *As regiões metropolitanas no Direito Brasileiro*. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 37-38, p. 21, jan./jun. 1976). No mesmo sentido, v. TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana, instituição e gestão contemporânea dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 85.; e ALVES, Alaôr Café. **Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos**. São Paulo: Edipro, 1998. p. 124.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 83.

O planejamento<sup>83</sup> visa a ordenar e executar as funções públicas de interesse comum do aglomerado regional de municípios. A Constituição de 67-69, no seu art. 164, falava em “realização de serviços comuns” das regiões metropolitanas. A Lei Complementar n. 14, de 08 de junho de 1973, no seu art. 5º, incisos I a VI, arrolou os casos de “serviços comuns” de interesse metropolitano e, no inciso VII, referiu-se a outros serviços, incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo, por lei federal.

A Carta Magna de 1988 substituiu os “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum” (art. 25, § 3º), mas os Estados, nas suas Constituições ou leis complementares,<sup>84</sup> mantiveram, com alguma variação, o mesmo rol do art. 5º, da LC n. 14/73. São considerados como tais: transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; segurança pública; saneamento básico, abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; uso do solo metropolitano; aproveitamento dos recursos hídricos; produção e distribuição de gás canalizado; cartografia e informações básicas; preservação e proteção ao meio ambiente e combate à poluição; habitação; planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico, admitidos outros casos definidos em lei complementar.

A Constituição determina o planejamento das funções públicas de interesse comum de âmbito regional urbano do conjunto, como atividade-meio, no exercício da função administrativa. Não se trata aqui de um plano normatizado criado por lei, mas da atividade de planejamento, sujeita ao regime jurídico administrativo.

---

<sup>83</sup> Eros Grau sustenta que o planejamento da região metropolitana é de serviços e é diferente do planejamento de desenvolvimento econômico e social: “À técnica mediante a qual procura o Estado ordenar, sob o ângulo macroeconômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado, denominamos planejamento econômico. À técnica mediante a qual procura o Estado, prevendo comportamentos administrativos, econômicos e sociais futuros, formulando explicitamente objetivos e definindo meios de ação coordenadamente dispostos, atingir maiores padrões de eficiência na prestação de serviços, planejamento da realização de serviços públicos designamos. É o planejamento integrado da realização de serviços públicos [...]” (GRAU, Eros. **Direitos urbanos, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental**: projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 45).

<sup>84</sup> Como se vê: LCE n. 27/99, de Goiás, no seu art. 5º, incisos I a V; LCE n. 18/99, do Ceará, no art. 3º, ‘a’ a ‘c’, incisos I a XIII; LCE n. 18/98 de Alagoas, art. 3º, V, alíneas ‘a’ a ‘d’, parágrafo único, I a XIV; LCE n. 58/95, do Espírito Santo, art. 4º, incisos I a IX; art. 43, da CEMG.

## 2.7 Plano de governo

Governar exige planejamento; por isto, a Constituição prevê, entre as atribuições do Presidente da República, quando da abertura da sessão legislativa,<sup>85</sup> a remessa, ao Congresso Nacional, de mensagem e plano de governo,<sup>86</sup> expondo a situação do País, o que equivale ao diagnóstico da Nação. Nesta oportunidade, deve requerer as providências que julgar necessárias (art. 84, XI, CF).<sup>87</sup> A Lei Maior dispõe que o planejamento é determinante, para o Poder Público (art. 174), e fecha a questão com a previsão de criação de controle interno, integrado pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com a finalidade de avaliar o cumprimento e a execução dos programas de governo (art. 74, I). Nesse sentido, foi atribuída ao Congresso Nacional competência exclusiva para julgar anualmente as contas do Presidente da República e apreciar os relatórios sobre execução dos planos de governo (art. 49, IX) e as suas comissões permanentes, tem como competência, em razão da matéria, apreciar e emitir parecer sobre programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 58, § 2º, VI); por fim, diz o texto constitucional que o Ministro do Planejamento integra, como membro nato, o Conselho de Defesa Nacional (art. 91, VII). O sistema jurídico constitucional tem comando imperativo de planejar para governar, impondo como dever determinante que o Poder Público planeje (art. 174) e, por consequência, que se tenha um plano

---

<sup>85</sup> A abertura da sessão legislativa se dá nos termos do art. 57, da CF, que reza: “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.” Redação dada pela EC n. 50/2006.

<sup>86</sup> José Cretella Júnior ensina que: “Compete privativamente ao Presidente da República remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias (art. 84, XI). O texto é claro. Reúne-se o Congresso Nacional, anualmente, na Capital Federal (art. 57), inaugurando-se a sessão legislativa, em 15 de fevereiro e em 1º de agosto (art. 57 e 57, §3º), quando as duas Casas se reúnem, em sessão conjunta. Nessa ocasião, ocorrerá o envio de mensagem e do plano de governo. Mensagem é o meio de comunicação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, elaborando o primeiro minucioso relatório, no qual faz o balanço da situação do país, assinalando a condição social, econômica, financeira, política, assuntos internos e externos, acompanhado de sugestões sobre as matérias de competência exclusiva do Legislativo, enviando-lhe, como anexo, projetos ou anteprojetos de lei, no campo reservado à iniciativa governamental.” (CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v. V. p. 2.908-2.909).

<sup>87</sup> Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins afirmam que: “Técnicamente, a mensagem deve conter o plano de governo, pelo prisma do diagnóstico que o Executivo faz da realidade nacional. O lógico, no discurso do dispositivo, seria a exposição sobre a situação nacional preceder o plano de governo, na medida em que este só poderá ser elaborado a partir do diagnóstico. Ninguém faz um plano primeiro para depois diagnosticar a situação; ao contrário, primeiro se faz o diagnóstico, para depois se aplicar a terapia.” (BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 4. t. II. p. 311).

de governo, como produto da atividade de planejamento, decorrente daquele dever (art. 84, XI), que, por sua vez, terá sua execução avaliada e fiscalizada pelos controles externo e interno (arts. 49, IX; 58, § 2º, VI; 74, I). O Decreto-lei n. 200/67 arrola como instrumentos básicos de planejamento: plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual (art. 7º, 'a' e 'b'), além do planejamento orçamentário de que tratamos em tópico apartado.

Plano de governo significa dizer o quê os governantes farão, dando os rumos a seguir, os meios e ações do Estado na sua estrutura orgânica administrativa.<sup>88</sup> O Estado, diz Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, “pode responder pela determinação de programar, impondo critério para as tarefas internas básicas de Administração e governo, ou estabelecendo linhas definidas de comportamento administrativo” somando-se “posições de política, de economia e de administração”, soma que sintetiza a “ação governamental”.<sup>89</sup> O governo, afirmam Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopez Queiroz, “deve planificar sua atuação durante determinado período, até para que a população possa saber o que poderá cobrar de seus governantes”, como instrumento “que proporciona ao governante a possibilidade de se projetar em direção ao futuro, apanhando-o em seus cálculos e modelando-o conforme entenda conveniente”.<sup>90</sup>

O Decreto-Lei n. 200/67 criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.<sup>91</sup> com competência para: coordenar o “plano geral do Governo” e sua

---

<sup>88</sup> Maria Coeli Simões Pires registra que: “O Plano Geral de Governo é instrumento de planejamento elaborado como plataforma política abrangente da ação governamental, revelando para o público concepções, compromissos e possíveis linhas estruturantes das “políticas de governo”. O plano é geralmente concebido em período pré-eleitoral ou no primeiro ano da gestão do governo vencedor das eleições. Traduzindo uma identidade política, observa-se que esse plano apresenta forte visibilidade.”Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. (MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 171-193).

<sup>89</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Comentários à reforma administrativa federal**. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 78.

<sup>90</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopez. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopez; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. II, p. 78.

<sup>91</sup> Luiz Fernando Coelho fala que a origem do Ministério do Planejamento “dentro do direito administrativo brasileiro, reside na antiga Comissão Nacional de Planejamento, criada pelo decreto n. 51.152, de 5.8.1961, que, diretamente subordinada ao Presidente da República, tinha por finalidade coordenar a elaboração e execução de diversos projetos setoriais de desenvolvimento e elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social.”. E, ainda que, “pelo decreto n. 1.422, de 27.9.1962, um dos ministros extraordinários recebe a incumbência de dirigir e coordenar a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social, que seria submetido ao Poder Executivo; pelo citado decreto ficava oficializada a designação “Ministro

integração aos planos regionais; estudos e pesquisas sócio-econômicos, que incluem os setoriais e regionais; programação e proposta orçamentária; assistência técnica internacional; coordenar sistemas estatísticos e cartográficos nacionais; e organização administrativa. A Lei n. 10.683/2003, que atualmente dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, denomina-o de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com competência para: participar da formulação do planejamento estratégico nacional; avaliar os impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo e de estudos de reformulação; realização de estudos e pesquisas, para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais; elaborar, acompanhar e avaliar plano plurianual de investimentos e orçamentos anuais; viabilizar novas fontes de recursos para os planos de governo; formular diretrizes, coordenar as negociações dos financiamentos externos para financiamento de projetos públicos; coordenar a gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, organização e modernização administrativa; formular diretrizes, coordenar e definir critérios de governança corporativa das empresas estatais; acompanhar o desempenho fiscal; e administrar o patrimônio.

O plano de governo evidentemente não fica a cargo, apenas e tão somente, do Ministério do Planejamento; dele devem participar todos os ministérios. Quando se tratar de um plano setorial ou regional, os ministérios das áreas objeto do assunto têm participação determinante. Mas todos devem atuar coordenadamente de forma a integrar a formação do plano de governo, sempre sob o comando da Presidência da República, a quem os Ministros de Estado auxiliam (art. 76, CF).

## 2.8 Planejamento urbanístico

A Constituição Federal de 1988 não sistematiza o planejamento urbanístico, mas trata do assunto em diversos dispositivos, denotando a importância da matéria (arts. 21, IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, §3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 178, I; 182, §§ 1º e 2º). Todos os entes da Federação têm competência para legislar sobre Direito Urbanístico. A União tem competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação de território, de desenvolvimento econômico e social e para instituir diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. É de competência comum dos integrantes do Pacto Federativo promover programas de construção de moradias e a melhora das condições habitacionais e de saneamento básico. Os Estados, por meio de lei complementar, instituem, organizam e planejam regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Aos municípios compete promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e ocupação do solo urbano, e instituir o Plano Diretor.

O planejamento jurídico urbanístico se dá num processo dinâmico público e democrático, com ampla participação popular, no qual são definidos os fins, estudando-se os problemas e realidades locais e diagnosticando-se as necessidades para que sejam programadas as ações. Realizam-se, assim, as escolhas político-jurídicas das medidas a serem efetuadas para se atingir as metas, culminando com o plano de juridicização da ordenação do território, o parcelamento e uso do solo, a estruturação da cidade como um todo – traçando seu desenho, criando e definindo no campo econômico áreas comerciais, industriais e de lazer –, a definição de polos turísticos e culturais, a infraestrutura de saneamento básico, transporte, serviços públicos, espaços públicos e ambientais – passando pela preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e estético – e a proteção ambiental e paisagismo, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais para garantir o bem-estar de seus habitantes. Cuida-se, também, das construções

edifícias, do manejo e da dinâmica, da salubridade e higiene das habitações das áreas urbana e rural.<sup>92</sup>

O planejamento jurídico deve propiciar a diversidade e funcionalidade urbanística, para atender às necessidades materiais e espirituais do homem, com a finalidade de satisfazer as quatro funções sociais urbanísticas: habitação, trabalho, circulação e recreação.<sup>93</sup>

O Plano Diretor, produto do processo de planejamento, de competência dos municípios, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é instituído por lei, que desenha, por meio de mapas, gráficos, plantas, croquis, memoriais, especificações e descrições,<sup>94</sup> o planejamento estrutural do território municipal como um todo,<sup>95</sup> com o objetivo de ordenar racionalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da urbe e garantir o bem estar de seus habitantes, atendendo às exigências de qualidade de vida, de segurança, de justiça social e do meio ambiente. Cuida-se de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, que racionaliza as necessidades da comunidade.

A Constituição Federal instrumentaliza o município, para que faça com que a propriedade do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, tenha seu adequado aproveitamento, cumprindo a função social, por meio de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos

---

<sup>92</sup> José Santos Carvalho Filho define “o planejamento como processo prévio de análise urbanística pelo qual o Poder Público formula os projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhora das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos. Não se trata do planejamento tomado como processo de natureza meramente técnica, mas sim do planejamento jurídico, aquele que já consta do direito positivo e espelha uma obrigação de fazer para as autoridades públicas, e não apenas uma ação dependente de sua boa vontade.” (CARVALHO FILHO, José Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, 2009, Ed. Lumen Juris, p. 25-26).

<sup>93</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 124.

<sup>94</sup> Estes desenhos e gráficos de engenharia, com aprovação do Plano Diretor, por lei, transformam-se em normas de conduta, porque são juridicizados. Aplica-se a afirmação de Miguel Reale de que: “[...] o Direito é como o rei Midas. Se na lenda grega esse monarca convertia em ouro tudo aquilo em que tocava, aniquilando-se na sua própria riqueza, o Direito, não por castigo, mas por destinação ética, converte em jurídico tudo aquilo em que toca, para dar-lhe condições de realizabilidade garantida, em harmonia com os demais valores sociais.” (REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 21ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 22).

<sup>95</sup> Jacinto Arruda Câmara faz a pertinente advertência de que: “Não é porque o plano diretor deve abranger toda a área do Município, inclusive a rural, que o legislador poderá, no exercício dessa competência específica, prescrever políticas agrárias ou disciplinar o uso de imóveis rurais. [...] tal competência será exercida no âmbito da atuação legítima do legislador municipal, que, em relação ao citado plano, deve se ater a aspectos urbanísticos.” (CÂMARA, Jacinto Arruda. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal n. 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 312).

(art. 182, § 4º, I, II e III, da CF/88, e arts. 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei n. 10.257/2001). A municipalidade pode valer-se da atividade de fomento para incentivar o uso e o desenvolvimento da propriedade urbana, segundo a função social, por meio de benefícios tributários, subvenções, etc. (art. 174, *caput*, da CF/88).

A União, no exercício de sua competência legislativa (art. 21, XX, c.c. arts. 182 e 183, da CF/88), criou o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, fixando as seguintes diretrizes gerais de política urbana: cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação entre os governos; iniciativa privada e setores da sociedade; planejamento do desenvolvimento; distribuição espacial da população e das atividades econômicas; oferta de equipamentos urbanos e comunitários; ordenação e controle do uso do solo; integração e complementaridade entre atividades urbanas e rurais; adoção de padrões de produção e consumo de bens; justa distribuição dos benefícios e ônus; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos; recuperação de investimentos públicos; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; regularização fundiária e urbanização; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo; e isonomia de condições nos empreendimentos urbanísticos.

Todo e qualquer ato do planejamento urbanístico, que envolva receita ou despesa pública, deve passar pelo planejamento orçamentário, conforme o caso (PPA, LDO e LOA). Planos que contenham a execução de obras públicas devem contar com dotações orçamentárias próprias. Incentivos fiscais para o fomento de determinadas atividades em locais, que demandem alguma atividade, com renúncia de receita tributária, por exemplo, com reflexo orçamentário, passam pelas leis de meio.

O parcelamento do solo é feito mediante loteamento ou desmembramento,<sup>96</sup> com a subdivisão de glebas em lotes, destinados a edificações, envolvendo ou não, conforme o caso, abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, prolongamento, modificação ou ampliação de vias já existentes – contendo

---

<sup>96</sup> A Lei Federal n. 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, nos §§ 1º e 2º, do art. 2º, distingue loteamento de desmembramento, o primeiro por envolver a abertura de novas vias e, o segundo, não, por contar com a infraestrutura já existente no local.

infraestrutura básica com equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, de energia elétrica pública e particular e as vias de circulação pavimentadas ou não. O parcelamento é regulado por lei, mas é aprovado por ato administrativo municipal. Cada município tem sua legislação própria, segundo a realidade local de cada qual.

O zoneamento divide, por lei, o território do município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural e, ainda, reparte a territorialidade municipal, segundo a destinação de uso e ocupação do solo de acordo com as atividades exercidas, estabelecendo as áreas residenciais, comerciais, industriais, de serviços, de usos especiais e institucionais, proibindo ou permitindo, com maior ou menor intensidade, o uso exclusivo ou misto de uma ou mais atividades.<sup>97</sup>

O código de obras, instituído por lei, regula os espaços edificáveis e seus entornos, trata das questões relativas à estrutura, função, forma, segurança e salubridade das construções, com a finalidade de assegurar as condições mínimas de habitabilidade e funcionalidade da edificação. Estabelece, também, normas técnicas para execução de obras e os parâmetros para fiscalização do andamento das obras e aplicação de penalidades.

Código de posturas, também, criado por lei municipal, estabelece critérios para o uso e desenvolvimento de atividades em espaços públicos e privados, levando em conta a relação entre direitos individuais das pessoas e o bem-estar da coletividade. Trata de questões de salubridade e higiene relativas ao uso das edificações.

O princípio da legalidade impera no planejamento urbanístico. A Constituição assegura o direito de propriedade – impondo que esta cumpra sua função social (art. 5º, XXII, XXIII, da CF/88) – e o Código Civil o disciplina (arts. 1.228 a 1.237, da Lei n. 10.406/2002, Novo Código Civil). O Plano Diretor deve ser instituído por lei (art. 182, § 1º, da CF/88), assim como o código de obras ou de edificações e o código de posturas, porque impõem limitações e restrições ao direito de propriedade e fixam a

---

<sup>97</sup> Lúcia Valle Figueiredo diz ser imperioso “que uma Lei de Zoneamento defina, de maneira genérica, clara, precisa e inequívoca, os parâmetros consoante os quais determinada zona será classificada como ZER (destinada estritamente ao uso residencial), ZM (zona mista), ZOE (de ocupação especial) etc.” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Disciplina urbanística da propriedade**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 118).

função social da propriedade urbana. A função administrativa de aplicação da lei é regida pelo princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da CF/88).

O Direito Urbanístico, como ramo autônomo do direito público, é formado por um conjunto de normas que regula a atividade urbanística. Atualmente, pode-se falar em regime jurídico-urbanístico,<sup>98</sup> integrado por regras e princípios que o identificam e ao qual devem se submeter todos os atos urbanísticos. São seus princípios informadores: legalidade, vida social da cidade, função social da propriedade, coesão dinâmica, solidariedade, subsidiariedade e planejamento, dentre outros.<sup>99</sup>

O planejamento jurídico-urbanístico, para qualquer dos entes da Federação, se dá na moldura constitucional. O Plano Diretor Municipal, além da quadra normativa da Carta Magna, deve se ajustar aos ditames do Estatuto da Cidade. Assim, não pode a União, a título de legislar sobre diretrizes gerais, sob o pretexto de ordenar território, reservar área de uso privativo de determinada raça, cor, sexo, ou de acordo com as convicções ideológicas ou religiosas. Ou, ainda, o município, no seu Plano Diretor, não pode abolir espaços públicos, sob o argumento de garantir segurança pública, quando as praças e as áreas de lazer atuam como espécie de quintal para os menos favorecidos, que não os têm em suas moradias. Os direitos fundamentais impõem sejam garantidos e protegidos, no planejamento urbanístico, nunca violados.

---

<sup>98</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello assevera “que há uma disciplina jurídica autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-as das demais ramificações”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52).

<sup>99</sup> A doutrina oferece diversos princípios. Daniela Campos Libório Di Sarno sustenta os seguintes princípios como próprios do Direito Urbanístico: função social da cidade; função social da propriedade; coesão dinâmica; princípio da subsidiariedade; princípio da repartição de ônus e distribuição de benefícios; planejamento. (DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 47-55). Regina Helena Costa aponta: princípio da função social da propriedade; princípio da subsidiariedade; princípio de que o urbanismo é função pública; princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação. (COSTA, Regina Helena. **Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (Coords). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 127). Néilson Saule Júnior arrola “os princípios do direito à cidade na Carta Mundial: gestão democrática da cidade; função social da cidade; função social da propriedade; exercício pleno da cidadania; igualdade, não discriminação; proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis; compromisso social do setor privado; impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas”. (SAULE JÚNIOR, Néilson. **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007. p. 40).

## 2.9 Planejamento orçamentário

O planejamento orçamentário, contendo a previsão de receitas e despesas do Estado, é a espinha dorsal do equilíbrio político entre os Poderes Executivo e Legislativo.<sup>100</sup> Aquele só pode iniciar programas ou projetos, realizar despesas ou assumir obrigações e realizar operações de créditos desde que esteja previamente autorizado por este, por meio de lei (art. 167, I e II). O remanejamento de dotações, durante a execução do orçamento, para atender à dinâmica da Administração Pública, ocorre também nos limites previstos em prévia autorização legislativa (art. 167, III, segunda parte, V, VI e VII, da CF/88). Impera aqui o princípio da legalidade (art. 48, II, da CF/88).<sup>101</sup>

O único planejamento sistematizado pela Constituição Federal<sup>102</sup> de 1988 é o orçamentário, integrado pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas as receitas e despesas do Estado devem estar previstas na legislação orçamentária.<sup>103</sup>

A Constituição estrutura juridicamente o planejamento orçamentário, indicando o conteúdo – orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social –, o processo legislativo – com data para envio, com prazo final de aprovação –, e o procedimento de controle e fiscalização permanentes da execução orçamentária.

<sup>100</sup> BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 396.

<sup>101</sup> Luís S. Cabral de Moncada, ao lume do Direito Português, sustenta que: “O orçamento está e esteve sempre subordinado às opções político-económicas do Governo. É esta subordinação que transforma o orçamento na exposição do programa financeiro do Governo, corporizando uma das funções essenciais do orçamento. Neste sentido o orçamento foi sempre uma conta de regularização contabilística das opções do Governo. Novidade é porém o facto de a ordem jurídica exigir expressamente a subordinação do conteúdo da proposta governamental às grandes opções do plano fazendo do orçamento um instrumento ao serviço das finalidades gerais da política económica que o planejamento exprime.” (MONCADA, Luís S. Cabral de. **Estudos de direito público**. Coimbra: Coimbra, 2001, p.58)

<sup>102</sup> A Constituição Federal fala em orçamento envolvendo o Poder Público nos seguintes dispositivos: art. 24, II; art. 48, II; art. 62, § 1º, ‘d’; art. 68, § 1º, III; art. 74, I, II; art. 84, XXIII; art. 99, § 2º, I, II, § 3º, § 4º e § 5º; art. 100, § 1º; art. 127, § 3º, § 4º, § 5º e § 6º; art. 165, III, § 5º, I, § 7º e § 8º; art. 166, § 3º, I, II e III e § 6º; art. 167, I, II e III e § 2º; art. 184, § 4º; art. 195, *caput*, § 1º e § 2º. No ADCT: art. 35, § 1º e § 2º; art. 55; art. 57, § 3º.

<sup>103</sup> José Afonso da Silva assevera que: “A Constituição institui um sistema orçamentário efetivamente moderno. Abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de planejamento do orçamento-programa, de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social [...]. Trata-se de um planejamento estrutural, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art. 165, § 4º).” (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 737).

Os projetos de lei do PPA, LDO e LOA são de iniciativa privativa do Poder Executivo (art. 165, I, II e III), que os elabora e os remete ao Poder Legislativo, em datas fixadas na Constituição, para apreciação das duas Casas do Congresso Nacional, que mantém comissão mista permanente, integrada por senadores e deputados federais, que analisa os projetos e emite parecer para votação do Plenário.

Os parlamentares podem apresentar emendas aos projetos de lei orçamentária, nos limites e casos previstos na própria Constituição. Na prática, o apoio político do Executivo no Congresso é em grande parte baseado nas emendas parlamentares, incluídas no orçamento pelos senadores e deputados, que buscam recursos para suas bases eleitorais. Tais provisões são, posteriormente, empenhadas e liberadas pelo Executivo, de acordo com o respaldo político encontrado no Parlamento.

O planejamento jurídico orçamentário, traçado na Carta da República, deve ser obedecido pelos demais entes da Federação, isto é, Estados-membros, Distrito Federal e municípios, que, nas suas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, reproduzem o texto do art. 165 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

Em nível infraconstitucional, a matéria é regida pela Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados – lei com *status* de complementar –, e pela Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo a ação planejada.

As leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA – não esgotam a atividade de planejamento estatal, são etapas ou partes de um todo maior, com previsão racional de gastos.<sup>104</sup> Até porque, sem o planejamento de uma atividade determinada ou de uma obra em si, não se sabe qual o valor a ser despendido para tanto, não passando de mera especulação a sua inclusão em peça orçamentária. O

---

<sup>104</sup> José Afonso da Silva afirma que: “O orçamento não é senão uma etapa ou elemento do sistema de planejamento, surgindo assim a necessidade de criar uma máquina orgânica para a planificação, em caráter permanente, porque o planejamento é um processo contínuo, e não algo que se faça de uma só vez.” (SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972. p. 94).

planejamento em tais casos deve anteceder ao orçamento, para que, neste, possa ser incluído para posterior realização.<sup>105</sup> O processo de planejamento é constante, porque o agir estatal é permanente e contínuo.<sup>106</sup>

### 2.9.1 Plano plurianual – PPA

A Constituição Federal de 1988 criou o Plano Plurianual com o fim de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital,<sup>107</sup> e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada (art. 165, § 1º, da CF/88). O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35, do ADCT).

O PPA visa a dar rumo orçamentário ao governo, orientando a ação governamental, objetivando o desenvolvimento econômico, propiciando promoção do bem-estar social, bem como a orientar o planejamento, em sintonia com a

---

<sup>105</sup> Dinorá Grotti sustenta que: “Em linhas gerais, o processo orçamentário público abrange quatro fases: a) elaboração de plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de lei orçamentária anual; b) discussão, votação e aprovação das leis orçamentárias; c) execução do orçamento; e d) controle e avaliação da execução orçamentária.” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo*. In: GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1997, p. 157).

<sup>106</sup> Para Gilberto Bercovici: “O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E, por motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para atuação do Estado. Diretrizes estas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.” (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 81). O autor diz o mesmo na obra: BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais: Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 208.

<sup>107</sup> Despesas de capital são definidas pelo art. 12, da Lei n. 4.320/64 como: a) investimentos para o planejamento e a execução de obras, incluída a aquisição de imóvel, programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do Capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro; b) inversões financeiras destinadas a aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, desde que não importe em aumento do capital e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros; e c) transferências de capital, i.e., as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devem realizar.

programação e o orçamento do Poder Executivo, obedecendo aos princípios de regionalização da economia, e a definir diretrizes, que deverão nortear a elaboração dos orçamentos fiscal e de investimento, com prazo que ultrapasse um simples exercício financeiro e alcance o mínimo de quatro anos.

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo.<sup>108</sup> Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (arts. 165, 166 e 167, da CF/88). O PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000 –, nos artigos 16 e 17, reforça a necessidade de articulação entre PPA, LDO e LOA ao condicionar a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete despesa de caráter continuado à demonstração de compatibilização com estes três instrumentos de planejamento orçamentário.<sup>109</sup>

A fim de propiciar uma visão da abrangência do Plano Plurianual, mencione-se que o segundo PPA, instituído pela Lei n. 9.276/96, nos seus anexos, fixou: I - Diretrizes da ação governamental, tendo como premissa “básica a necessidade de consolidação da estabilidade de preços”, com a “retomada dos investimentos produtivos” e uma nova fase de desenvolvimento, por conta da estabilidade.

---

<sup>108</sup> Para Ricardo Lobo Torres: “O orçamento plurianual deve se compatibilizar com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (art. 165, § 4º). Assim, deve se adequar aos planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX), às diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento econômico equilibrado (art. 174, § 1º) e aos planejamentos setoriais na área de educação (art. 214), turismo (art. 180), meio ambiente (art. 225), etc.” (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed., rev. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V, p. 62-63).

<sup>109</sup> A partir da Constituição de 1988 foram expedidas as seguintes leis de PPA: Lei n. 8.173/91, para o período de 1991/1995, alterada pela Lei n. 8.446, de 21/7/1992; Lei n. 9.276/96, do período de 1996/1999; Lei n. 9.989/2000, para o quadriênio 2000/2003, alterada pela Lei n. 10.297/2001, denominado “Avanço Brasil”; Lei n. 10.933/2004, do período de 2004/2007, alterada pelas Leis n.s 11.318/2006 e 11.450/2007, este denominado “Brasil de Todos”; e Lei n. 11.653, de 07/04/2008, do período de 2008/2011.

Estabeleceram-se estratégias para a “construção do Estado moderno e eficiente”, prevendo alocação de recursos com prioridades para o investimento em infraestrutura. II - Objetivos e metas da ação governamental na infraestrutura econômica, principalmente, nas áreas dos transportes, de energia, de comunicações, recursos hídricos, agricultura, indústria e comércio exterior, turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente. No desenvolvimento social, previu atuação governamental orientada para a redução da desigualdade social, com objetivos principais nas áreas de previdência social, de assistência social, da saúde, na educação, na área de saneamento, habitação, de desenvolvimento urbano, na área do trabalho. Na área do desporto, ações coordenadas nas áreas de cultura, justiça, segurança e cidadania. No Estado e na Administração Pública, intensificação de esforços, para melhorar a eficiência da gestão pública, inclusive na área de planejamento e administração pública. Há metas, ainda, na área das relações exteriores, na defesa judicial e extrajudicial da União, na área fiscal e fazendária e, por fim, na defesa nacional.

O PPA para o quadriênio 2000/2003, instituído pela Lei n. 9.989/2000, foi denominado, pelo governo de então, de “Avança Brasil”, com mais de 300 programas.

O PPA do governo seguinte, para o período de 2004/2007, instituído pela Lei n. 10.933/2004, alterada pelas Leis n.s 11.318/2006 e 11.450/2007, aumenta enormemente os anexos e passa a prever o que denomina de Megaobjetivo I: Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais, com desafios de combater a fome, sempre forte no social; Megaobjetivo II: Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; Megaobjetivo III: Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Ganha personalidade, inclusive com o nome do Presidente da República, na introdução, assumindo cores de um discurso, mais do que de um plano propriamente dito.

O atual PPA do período de 2008-2011, criado pela Lei n. 11.653, de 07/04/2008, é integrado pelos seguintes anexos: Programas Finalísticos, considerado, pela sua implementação, como oferta dos bens e serviços diretamente à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição por indicadores; Programas

de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais, como aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo; e Órgãos Responsáveis por Programas de Governo, tendo como prioritários os projetos associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aqueles com maior índice de execução ou que possam ser concluídos no período plurianual.

O PPA não pode se reduzir a um mero documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. Não é admissível um distanciamento do PPA, das realizações minimamente planejadas, para que se concretizem.<sup>110</sup> É notável a melhora da metodologia adotada nos últimos três PPA's, inclusive com adoção do programa, como centro do plano, e o esforço na busca de indicadores para mensuração da apuração dos resultados destes, com a preocupação de obter a integração entre o plano de cada qual e os orçamentos anuais respectivos.

### **2.9.2 Lei de diretrizes orçamentárias – LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é novidade introduzida pela Constituição Federal de 1988, delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento anual. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, inclusive despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará e sinalizará a elaboração da lei orçamentária anual e, com vistas à receita, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, da CF/88).<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Ricardo Lobo Torres faz a seguinte observação ao PPA 2000/2003: “Entre os pontos fracos do PPA podem ser apontados o número excessivo de programas – mais de 300; os objetivos abertos e quiméricos – consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado, promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda, combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social e consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; o viés retórico, que se afirma até no seu próprio apelido – ‘Avança Brasil’.” (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V. p. 65-66).

<sup>111</sup> Segundo Dinorá Grotti: “A lei de diretrizes orçamentárias foi criada pela Constituição de 1988 para que o legislativo pudesse participar da filosofia de elaboração do orçamento, diretrizes políticas, de como e onde gastar e atenuar a hipertrofia do Poder Executivo – o excesso de poderes deste na Constituição anterior.” (GROTTI,

As LDOs e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. O projeto de lei da LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (art. 35, § 1º, II, do ADCT).

A mediação entre o PPA e a LOA passa a ser feita pela LDO, que estabelece prioridades, metas e custos para o exercício subsequente entre os programas constantes do PPA. É uma simplificação apropriada, com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos. Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipula os limites orçamentários dos Poderes Legislativo (art. 51, IV e 52, XIII, da CF/88), Judiciário (art. 99, § 1º, da CF/88) e do Ministério Público (art. 127, § 3º, da CF/88), dispendo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na LOA; autoriza, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, e estabelece a política de fomento das agências financeiras oficiais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000 – veio a fortalecer a LDO, incluindo no seu conteúdo: o equilíbrio entre receitas e despesas; critério e forma de contingência e limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, além do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, da LRF).

A LDO não é operativa; indica os programas prioritários e as metas por unidades de medidas, sem apontar os custos ou o peso orçamentário relativo das ações. Caso sejam executados, cabe à LOA realizá-los de acordo com os valores consignados em dotações para tanto.

As LDOs da União<sup>112</sup> dos últimos dez anos estabelecem sempre, como diretrizes orçamentárias da União: as prioridades e metas da Administração Pública Federal; a estrutura e organização dos orçamentos; as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações; as disposições relativas à dívida pública federal; as disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; as disposições sobre alterações na legislação tributária da União; as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves, e as disposições gerais.

O governo, a partir das referências da LDO, escolhe os temas que compõem as prioridades e metas, que integraram a LOA do exercício para a implementação de ações, tais como: transporte, energia, comunicações, recursos hídricos, agricultura e reforma agrária, indústria, comércio exterior e turismo, ciência e tecnologia, meio ambiente, previdência social, assistência social, saúde, educação, cultura e desporto, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano, trabalho, justiça, segurança e cidadania, Estado e administração pública e defesa nacional.<sup>113</sup>

### **2.9.3 Lei orçamentária anual – LOA**

A lei orçamentária anual – LOA – deve conter a discriminação das receitas e despesas do Poder Público<sup>114</sup> durante o exercício financeiro, que coincide com o ano civil (art. 34, da Lei n. 4.320/64) e compreende (art. 165, § 5º, I, II e III, da CF/88):

- 1) O orçamento fiscal, que se refere aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo

<sup>112</sup> Lei n. 9.811/1999, art. 1º; Lei n. 9.995/2000, art. 1º; Lei n. 10.266/2001, art.1º; Lei n. 10.524/2002, art. 1º; Lei n. 10.707/2003, art. 1º; Lei n. 10.934/2004, art. 1º; Lei n. 11.178/2005, art. 1º; Lei n. 11.439/2006, art. 1º; Lei n. 11.514/2007, art. 1º; Lei n. 11.768/2008, art. 1º.

<sup>113</sup> Exemplos dados por PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. São Paulo: Atlas, 2009. p. 290.

<sup>114</sup> A Lei n. 4.320/64, nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, diz que a LOA deve conter a discriminação de todas as receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômico-financeira do governo. Reforçando e reiterando a necessidade da peça orçamentária anual, conter o binômio receita-despesa.

Poder Público e autarquias, pela própria natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem dos recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção. As fundações contam com o mínimo de receita própria e, também, dependem de transferência de recursos do Tesouro. As empresas públicas e as sociedades de economia mista devem ser autossuficientes, mas, quando isso não ocorre, passam a fazer parte do orçamento.

- 2) O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Dispositivo constitucional que reflete a dimensão empresarial do Poder Público quando atua diretamente na economia, por via de empresas públicas e sociedades de economia mista. Ficam de fora as receitas e despesas operacionais, abrangendo tão somente os investimentos das empresas estatais.
- 3) O orçamento da seguridade social, que abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, responsáveis pelas áreas de saúde (arts. 196 a 200, da CF/88), previdência social (arts. 201 e 202, da CF/88) e assistência social (arts. 203 e 204, da CF/88), da administração direta e indireta, e, ainda, os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Cuida-se de orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social, além das entidades e órgãos vinculados a ela. Os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal, também integram, mesmo que parcialmente, o orçamento da seguridade social, já que executam suas despesas, isto é, pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores.

Integram a LOA, além do texto regulamentar (arts. 2º, § 1º, I a IV, e § 2º, I a III, da Lei n. 4.320/64): sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções de governo; quadro demonstrativo da receita e da despesa, segundo as categorias econômicas; quadro discriminado da receita por fontes e respectiva legislação; quadro das dotações por órgãos do governo e da administração; quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos 6 e 9, da Lei n. 4.320/64; e quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Reforçando a regionalização dos planejamentos estatais e as atividades de fomento e de subsidiariedade do Estado, o projeto da LOA deve ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, § 6º, da CF/88). Os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais, nesta esteira, têm, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º, da CF/88).

A LOA deve ser compatível com o PPA e a LDO, integrando de forma coerente o planejamento orçamentário-programa como um todo (art. 165, § 7º, da CF/88 e art. 5º, da LRF).

## 2.10 Planejamento da política agrícola

O Capítulo III, do Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”, da Constituição Federal de 1988, nos seus artigos 184 a 191, cuida da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”. O art. 187 determina o planejamento, por lei ordinária de competência da União, da política agrícola, que deve incluir as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais, envolvendo a participação do setor de produção, produtores, trabalhadores rurais e os setores de comercialização, de armazenamento e transporte, levando em conta os instrumentos creditícios e fiscais, preços compatíveis com os custos de produção e garantia de comercialização, incentivo à pesquisa e à tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, cooperativismo, eletrificação rural e irrigação e habitação.<sup>115</sup> O

---

<sup>115</sup> Gustavo Elias Kallás Rezek fala da importância de tal política: “A existência da previsão legislativa e a execução efetiva de uma política agrícola são vitais para a viabilidade econômica e social do imóvel agrário. Os governos das mais variadas nações de nosso planeta dedicam especial atenção e incentivos à produção agrícola e pecuária interna, questão até de segurança e estabilidade nacional, diretamente relacionada com o abastecimento alimentar da população. São comuns, por isso, as disputas entre países, na Organização Mundial do Comércio (OMC), baseadas na questão dos subsídios agrícolas internos. É através da política agrícola que se desenvolve o setor produtivo do campo, evita-se o êxodo rural, criam-se empregos, aumenta-se a renda, incrementam-se as exportações e se permite o cumprimento da função social do imóvel agrário, seja ele a propriedade familiar ou a grande empresa agrária.” (REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário, agrariedade, ruralidade e rusticidade**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 161).

art. 188 prevê a elaboração do “plano nacional de reforma agrária” com a destinação de terras públicas e devolutas compatível com a política agrícola.

O Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/64 –, no art. 1º, § 2º, entende por política agrícola “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra” destinadas “a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias”<sup>116</sup> no “sentido de garantir-lhes o pleno emprego” e de “harmonizá-las com o processo de industrialização do País”.<sup>117</sup> A Lei n. 8.171/91 dispõe sobre a política agrícola, fixa seus fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos (art. 1º).

O art. 3º da Lei n. 8.171/91, que enumera os objetivos da política agrícola, invoca, em seu inciso I, o art. 174 da Carta Magna, reafirmando que o Estado exercerá a função de planejamento, que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, destinado a promover, regular, fiscalizar, controlar, avaliar atividade e suprir necessidades, visando assegurar o incremento da produção e da produtividade agrícolas, a regularidade do abastecimento interno, especialmente alimentar, e a redução das disparidades regionais. Os demais incisos do dispositivo citado apontam, como objetivos da política agrícola: sistematizar a atuação estatal, para que os segmentos da agricultura possam planejar suas ações e investimentos; eliminar as distorções das funções econômicas do setor; proteger o meio ambiente; promover a descentralização dos serviços públicos de apoio ao setor rural, visando complementar as ações dos demais entes da Federação; compatibilizar as ações de política agrária com as de reforma agrária; promover e estimular o desenvolvimento da ciência e tecnologia agrícola; possibilitar a participação de todos os segmentos do setor; prestar apoio institucional; estimular o processo de agroindustrialização; promover a saúde animal e a sanidade vegetal; promover a idoneidade dos insumos e serviços empregados; assegurar a qualidade dos produtos de origem agropecuária; promover a concorrência legal; melhorar a renda e a qualidade de vida do meio rural (art. 3º, incisos I a XVII).

---

<sup>116</sup> Gustavo Elias Kallás Rezek adverte que o mais “correto seria nomeá-la como política agropecuária, e não apenas, como política agrícola”. (REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário, agrariedade, ruralidade e rusticidade**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 161).

<sup>117</sup> Pinto Ferreira conceitua política agrária como: “o conjunto de princípios fundamentais e de regras disciplinadoras do desenvolvimento do setor agrícola”. (FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 153).

São ações e instrumentos da política agrícola, que se devem orientar pelos planos plurianuais: planejamento; pesquisa tecnológica; assistência técnica e extensão rural; proteção do meio ambiente; defesa da agropecuária; informação; produção, comercialização, abastecimento e armazenagem; associativismo e cooperativismo; formação profissional e educação rural; investimentos públicos e privados; crédito rural; garantia da atividade agropecuária; seguro; tributação e incentivos fiscais; irrigação e drenagem; habitação rural; mecanização e crédito fundiário (art. 4º, I a XIX, parágrafo único).

Ao tratar especificamente do planejamento agrícola a ser coordenado, a nível nacional, pelo Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), articulado com os demais entes federados e de forma integrada com as atividades de produção e de transformação agrícola com os demais setores da economia, a Lei n. 8.171/91 reafirma que será feito em consonância com o que dispõe o art. 174, da Constituição, isto é, de forma democrática e participativa, por meio de “planos nacionais de desenvolvimento agrícola plurianuais”, “planos de safras” e “planos operativos anuais”. Os planos de safra e os plurianuais serão elaborados de acordo com os instrumentos gerais de planejamento, considerando o tipo de produto, fatores e ecossistemas homogêneos, o planejamento das ações dos órgãos e entidades da administração federal direta e indireta, as especificações regionais e estaduais, de acordo com a vocação agrícola e as necessidades de abastecimento diferenciadas, formação de estoque e exportação, desenvolvendo e mantendo atualizada uma base de indicadores sobre o desempenho do setor, a eficácia, os efeitos e impactos dos programas dos planos plurianuais (arts. 8º, §§, 9º e 10, I e II).

Por sua vez, a Lei n. 8.174/91 atribuiu, ao Conselho Nacional de Política Agrícola, competência para controlar a aplicação da política agrícola, orientar na identificação das prioridades a serem estabelecidas no Plano de Diretrizes Agrícolas, opinar sobre a pauta dos produtos amparados pela política de garantia dos preços mínimos e assessorar o MARA.

O todo do planejamento da política agrícola contém diversos programas, tais como: Programa Emergencial de Frentes Produtivas, instituído pela Lei n. 9.745, de 15 de dezembro de 1998, resultante da conversão da MP n. 1.687, de 29 de junho de 1998 (reedição da MP n. 1.667, de 05 de junho de 1998), e regulamentado pelo

Decreto n. 2.618/98; Programa Especial de Financiamento para combate aos efeitos da estiagem na área de atuação da SUDENE, instituído pela Lei n. 10.193/01; Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP), criado pela MP n. 2.168-40, de 27 de agosto de 2001; Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, instituído pela Lei n. 11.326/06. A LC n. 93/98 criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra – com o fim de financiar programas de reordenação fundiária.

## 2.11 Planejamento da reforma agrária

A Constituição de 1988 trata da política agrícola e da reforma agrária com algumas diferenças, embora a primeira seja mais ampla e abrace o universo da segunda. O Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/64 –, no art. 1º, § 1º, considera reforma agrária: “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição de terra”, modificando “regime de posse e uso” com a finalidade de “atender aos princípios da justiça social e ao aumento de produtividade”.<sup>118</sup>

O texto do Documento Maior, em face do crônico, desigual e histórico problema de distribuição de terras no Brasil,<sup>119</sup> dedica cinco dos oito artigos do Capítulo III, do Título VII, à reforma agrária: os arts. 184, 185, 186, 188 e 189. Os dois primeiros cuidam da desapropriação por interesse social; o terceiro, da função social da propriedade rural e, os dois últimos, da destinação de terras, do plano

---

<sup>118</sup> Sulaiman Miguel Neto apresenta a distinção: “A REFORMA AGRÁRIA: estabelece novo regramento das normas para disciplinar a estrutura agrária do país, isto é, para uma melhor distribuição das terras improdutivas. Impulsiona a justiça social e o aumento da produtividade, mediante o uso racional da propriedade agrícola, observando-se a boa técnica para combater formas menos adequadas de produção. A POLÍTICA AGRÍCOLA: estabelece o pleno emprego das atividades agropecuárias, harmonizando-as com o processo de desenvolvimento da área industrial. Procura encaminhar o rústico ao associativismo e ao cooperativismo, buscando harmonia social.” (MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão agrária, doutrina, legislação e jurisprudência**. Campinas: Bookseller, 1997. p. 47).

<sup>119</sup> O II PNRA relata que: “O índice de Gini mede o grau de concentração, sendo que, zero indica igualdade absoluta e 1, a concentração absoluta. Para o Brasil, o índice de distribuição de renda é 0,6, e para a concentração fundiária está acima de 0,8. A elevada concentração da estrutura fundiária brasileira dá origem a relações econômicas, sociais, políticas e culturais cristalizadas em um modelo agrícola inibidor de um desenvolvimento que combine a geração de riquezas e o crescimento econômico, com justiça social e cidadania para a população rural. Segundo o Cadastro do Incra, no estrato de área até 10 ha encontram-se 31,6% do total de imóveis que correspondem a apenas 1,8% da área total. Os imóveis com área superior a 2.000 ha correspondem a apenas 0,8% do número total de imóveis, mas ocupam 31,6% da área total.”

nacional de reforma agrária e da forma de recebimento dos imóveis. A Lei n. 8.629/93 dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. A Lei Complementar n. 76/93, do procedimento judicial de desapropriação, de competência da União, por interesse social, de imóvel rural, para fins de reforma agrária.

Com esteio no art. 188, da Carta Magna, o Ministério do Desenvolvimento Agrário editou o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), para o período de 2004-2007,<sup>120</sup> com onze metas: Meta 1: 400.000 novas famílias assentadas; Meta 2: 500.000 famílias com posses regularizadas; Meta 3: 150.000 famílias beneficiadas pelo Crédito Fundiário; Meta 4: Recuperar a capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos; Meta 5: Criar 2.075.000 novos postos permanentes de trabalho no setor reformado; Meta 6: Implementar cadastramento georreferenciado do território nacional e regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais; Meta 7: Reconhecer, demarcar e titular áreas de comunidades quilombolas; Meta 8: Garantir o reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; Meta 9: Promover a igualdade de gênero na Reforma Agrária; Meta 10: Garantir assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas; e Meta 11: Universalizar o direito à educação, à cultura e à seguridade social nas áreas reformadas.

O II PNRA, além da garantia do acesso à terra, prevê ações para que estes homens e mulheres possam produzir, gerar renda e ter acesso aos demais direitos fundamentais, como saúde e educação, energia e saneamento. Reconhece a reforma agrária como condição para a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda e para a construção de uma nação moderna e soberana, promovendo geração de empregos e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território e a garantia de segurança alimentar, além de promover e preservar tradições culturais e o meio ambiente e impulsionar a economia local e o desenvolvimento regional.

---

<sup>120</sup> BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. República Federativa do Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Disponível em: <[www.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2009.

Assume a reforma agrária, de acordo com o II PNRA, *status* de Programa de Governo, exigindo para a consecução de seus objetivos intensa cooperação do Ministério do Desenvolvimento Agrário com diferentes órgãos e instituições: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Meio Ambiente; Saúde; Educação; Cultura; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Consea; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia – BASA, Banco de Brasília – BRB; Banco do Nordeste – BNB; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos – APEX; fundos constitucionais de desenvolvimento; Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA – e diversos centros autônomos de tecnologias apropriadas; conselhos de desenvolvimento rural sustentável; universidades entre outras entidades da sociedade civil. Este esforço coletivo tem por finalidade possibilitar o apoio e a promoção de iniciativas e soluções de diversificação produtiva, o estímulo à organização de associações e cooperativas, o desenvolvimento de novos produtos, processos produtivos e estratégias de acesso a mercado visando fortalecer a agricultura familiar e os beneficiários da reforma agrária, uma forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros, a combinação das políticas de segurança alimentar e nutricional às políticas de combate à pobreza rural e de consolidação da agricultura familiar, acrescidas daquelas voltadas para compor uma rede de proteção social e de acesso a direitos, entre as quais as políticas de habitação, educação, saúde, cultura, infraestrutura (estradas, energia, pontes, água, saneamento, comunicação) e segurança pública.

No II PNRA, o Plano Safra da Agricultura Familiar e da Reforma Agrária disponibilizará recursos para o custeio, seguro e a comercialização da produção. Serão assegurados, ainda, recursos para que as famílias assentadas iniciem as atividades que garantirão o autoconsumo, a geração de renda e excedente e que organizem o assentamento com uma perspectiva de integração produtiva e de sua vinculação com uma estratégia territorial de desenvolvimento. Os recursos previstos para tais investimentos deverão ser modulares no seu limite superior de disponibilidade conforme a coerência do projeto com a estratégia mais global.

## 2.12 Planejamento de educação

A Constituição Federal de 1988 considera a educação serviço público essencial, como direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa no preparo para o exercício da cidadania e de qualificação para o trabalho (art. 205). O ensino se baseia nos princípios da igualdade de condições para acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação<sup>121</sup>; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; e piso salarial profissional nacional, para os profissionais da educação escolar pública (art. 206, I a VIII). Ainda, a Constituição fixa percentual mínimo de gasto com a educação para a União, Estados, Distrito Federal e municípios.

---

<sup>121</sup> Este princípio constitucional de que o ensino será ministrado com base na valorização dos profissionais da educação escolar (art. 206, V), na prática tem sido mal interpretado e mesmo desvirtuado. Observamos um fenômeno interessante e contraditório, nas últimas quatro eleições municipais (1996, 2000, 2004 e 2008). Atestamos que os prefeitos que investiram em educação, com a construção de prédios escolares, aquisição de mobiliário, melhorando a estrutura física e material de ensino de uma maneira geral não tiveram apoio dos professores em eleições – mesmo em casos de criação de planos de carreira do magistério, ou, ainda, com aumento de remuneração dos profissionais do magistério. A estes investimentos somou-se a cobrança aos professores de frequência em cursos de aperfeiçoamento, custeados pelo poder público, mais empenho, dedicação, aprofundamento e melhora na qualidade das aulas ministradas, exigindo, enfim, desse quadro de servidores mais trabalho. Cerca de 80% desses professores votaram contra os respectivos prefeitos, em campanhas de reeleição ou de candidatos apoiados por estes.

Valorização dos profissionais da educação escolar significa que: professor não deve “ter preço”; precisa ter “valor”, que é coisa bem diversa. Tem aqui inteira aplicação o magistério de Miguel Reale, ao afirmar que: “Os valores, enquanto tais, possuem realidade que é também a-espacial e atemporal – ou seja, apresentam um modo de ‘ser’ que não se subordina ao espaço e ao tempo. Mas, já aqui começa uma diferença muito grande. Enquanto os objetos ideais valem, independentemente do que ocorre no espaço e no tempo, os valores só se concebem em função de algo existente, ou seja, das coisas valiosas. Além disso, os objetos ideais são quantificáveis; os valores não admitem qualquer possibilidade de quantificação. Não podemos dizer que o Davi de Miguel Ângelo valha cinco ou dez vezes mais que o Davi de Bernini. A idéia de numeração ou quantificação é completamente estranha ao elemento valorativo ou axiológico. Não se trata, pois, de mera falta de temporalidade e de espacialidade, mas, ao contrário, de uma *impossibilidade absoluta de mensuração*. Não se numera, não se quantifica o valioso. Às vezes nós o medimos, por processos indiretos, empíricos e pragmáticos, como acontece, por exemplo, quando exprimimos em termos de preço a “utilidade” dos bens econômicos, mas são meras referências para a vida prática, pois os valores como tais são imensuráveis, insuscetíveis de serem comparados segundo uma unidade ou denominador comum.” (REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 187).

A União tem competência para legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV, CF/88), o que fez por meio da Lei n. 9.394/1996. É de competência comum de todos os entes da Federação proporcionar os meios de acesso à educação e à ciência (art. 23, V, CF/88). União, Estados e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre educação e ensino (art. 24, IX, CF/88). Aos municípios compete manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI, CF/88).

Determina a Constituição Federal a instituição do plano nacional de educação – PNE – por meio de lei, com duração plurianual, com o fim de articular e desenvolver o ensino em seus diversos níveis e integrar as ações do Poder Público que conduzam aos fins da erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação do trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do País (art. 214, I a V, CF/88).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBE) – Lei n. 9.394/1996 –, como lei nacional, impõe o planejamento da educação em diversos dispositivos, que vão desde o plano nacional de educação até o plano de aula a ser ministrada em sala. Determina aos Estados que elaborem e executem políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios (art. 10, III); que os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, têm a incumbência de velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente (art. 12, IV); que os docentes estão incumbidos de elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino (art. 13, II); e a instituição de plano de carreira e regime de pessoal (arts. 54, II, e 67).

A LDBE impõe às universidades, sem prejuízo da autonomia assegurada, as atribuições de estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão, e de aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais (art. 53, III e VIII); às universidades mantidas pelo Poder Público, autonomia para aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras,

serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor (art. 54, III); a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, garantida, nesta formação, a base comum nacional (art. 64); garantia aos profissionais da educação de período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho (art. 67, V).

A União, segundo imposição da LDBE, deverá planejar programas no provimento da educação intercultural às comunidades indígenas, mantendo pessoal, currículos e programas específicos para as respectivas comunidades, que devem, inclusive, ser ouvidas em audiência (art. 79, §§ 1º e 2º, II, III). Por fim, a LDBE elegeu a década da educação e fixou prazo para encaminhamento ao Congresso Nacional do projeto de Plano Nacional da Educação – PNE (art. 87, § 1º).

O PNE em vigor foi instituído pela Lei n. 10.172, de 09/01/2001, com duração de dez anos, impondo aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios que elaborem seus planos decenais correspondentes com base no PNE. Determina que a União, em articulação com os demais entes da Federação e da sociedade civil, proceda a avaliações periódicas da implementação do PNE, inclusive com o acompanhamento da sua execução, por comissões permanentes do Congresso, com a primeira avaliação prevista para o quarto ano de vigência do PNE, cabendo, ao Congresso Nacional, aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções.

O PNE prevê a instituição do Sistema Nacional de Avaliação e estabelece os mecanismos necessários ao acompanhamento das suas metas. Impõe, ainda, que os PPAs dos entes da Federação sejam elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do PNE e dos respectivos planos decenais. Determina que os poderes das pessoas políticas da Federação divulguem o PNE e a progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação.

A Lei n. 10.172/2001 é integrada por Anexo que faz uma introdução e um histórico da educação no Brasil, após o que apresenta diagnóstico, diretrizes,

objetivos e metas do PNE: em todos os níveis, da educação básica – que compreende a educação infantil, ensino fundamental e médio – até a educação superior; em todas as modalidades de ensino – educação de jovens e adultos, educação a distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e indígena; em relação ao magistério, com a formação dos professores e valorização do magistério; quanto ao financiamento e gestão do plano; e quanto ao seu acompanhamento e avaliação.

## 2.13 Planejamento de cultura

A Constituição Federal de 1988 cuida da cultura em seção própria do Capítulo III, do Título VIII, que dispõe sobre a Ordem Social. A Emenda Constitucional n. 48, de 2005, estabeleceu que a lei deve dispor sobre o Plano Nacional de Cultura (PNC), de duração plurianual, com vistas ao desenvolvimento cultural do Brasil e à integração das ações do Poder Público que conduzam à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; à produção, promoção e difusão de bens culturais; à formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; à democratização do acesso aos bens de cultura e à valorização da diversidade étnica e regional (§ 3º).<sup>122</sup> Atualmente, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 6.835, de 2006, para a criação do PNC e do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC).

No que tange à repartição de competência legislativa entre os entes da Federação autônomos (artigo 18), cabe à União legislar concorrentemente sobre cultura (artigo 24, inciso IX). Já no que diz respeito à competência material comum,

---

<sup>122</sup> José Afonso da Silva sustenta que a “relação entre política e cultura é complexa, porque a intervenção pública na esfera da atividade cultural há que atender a valores aparentemente em conflito: de um lado, fica sujeita a uma função negativa de respeito à liberdade cultural; de outro lado, há de exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar o princípio da igualdade no campo da cultura”. E, mais adiante que: “as intervenções e competências públicas em matéria cultural encontram sua justificação no duplo aspecto da cultura mesma: a) o valor simbólico que representa uma identidade coletiva; b) a dimensão interativa que se manifesta num poder de transformação social – o que se efetiva mediante a ação da política cultural repartida em três áreas: a) uma política de proteção cultural; b) uma política de formação cultural; e c) uma política de promoção cultural”. (SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 210-211).

o artigo 23, incisos III, IV e V, insere a promoção da cultura no rol de atribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, os quais podem atuar, inclusive, em cooperação, com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional. Aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios é facultada a vinculação de até 0,5% da receita tributária líquida a fundo estadual de fomento à cultura (artigo 216, § 6º, da Constituição).

A Lei n. 8.313/1991 instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), visando à captação e canalização de recursos para o setor cultural (artigo 1º). Tal programa é implementado mediante os seguintes mecanismos, previstos no art. 2º da referida lei: a) Fundo Nacional da Cultura – FNC; b) Fundos de Investimento Cultural e Artístico – FICArt; e c) incentivo a projetos culturais.

O Governo Federal dispõe de três fontes de recursos para promover a cultura: o orçamento anual, a Lei Rouanet (Lei n. 8.313/1991) e a Lei do Audiovisual (Lei n. 8.685/1993). As duas últimas, denominadas leis de incentivo à cultura, possibilitam a obtenção de recursos por meio de renúncia fiscal de Imposto de Renda (IR).

Os recursos captados pelas leis de incentivos são direcionados exclusivamente aos projetos culturais aprovados, ao passo que as despesas orçamentárias do Ministério da Cultura e de suas entidades vinculadas incluem despesas finalísticas e não finalísticas, bem como financiam a estrutura administrativa e operacional dos projetos culturais decorrentes da renúncia.

A estrutura administrativa que gerencia os recursos e os projetos culturais na esfera federal é composta não só pela administração direta do Ministério da Cultura (MinC), mas, também, por diversas entidades vinculadas a este como: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Agência Nacional de Cinema, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes e Biblioteca Nacional.

## 2.14 Planos outros na Constituição

A Constituição, além dos planos supra analisados, utiliza os termos “plano” ou “planejamento” ao falar em: (i) cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), que será abordado no planejamento participativo; (ii) planejamento familiar – que fica à livre decisão do casal, competindo ao Estado fornecer recursos educacionais e científicos, para o exercício dessa liberdade (art. 226, § 7º) –, tendo sido regulamentado pela Lei n. 9.263-96, que o define “como o conjunto de ações de regulamentação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal”, assunto que está fora do nosso tema; (iii) “planos de beneficiários” do regime de previdência complementar (art. 40, § 15) e “planos de benefícios de entidades de previdência privada” (art. 202, § 1º) – matéria que não será aqui abordada; e “planos de carreira para o magistério público” (art. 206, V), visto no planejamento da educação.

A Carta Magna de 1988 utiliza o termo programa em várias oportunidades:<sup>123</sup> competência da União para exercer a classificação de programas de rádio e televisão (art. 21, XVI); competência comum dos entes da Federação para promover programas de construção de moradias e das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX); competência dos municípios para manter programas de educação infantil e de ensino fundamental, em cooperação com União e Estados (art. 30, VI); publicidade de programas de caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º); desenvolvimento pelos entes federados, com servidores, de programas de qualidade, produtividade e treinamento, para modernização e racionalização do serviço público (art. 39, § 7º); competência do Congresso Nacional para dispor sobre programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV); criação de comissões permanentes do Legislativo para apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com emissão de parecer (art. 58, § 2º, VI); controle interno dos

<sup>123</sup> A palavra programa consta nos seguintes dispositivos da CF/88: Arts. 21, XVI, 23, IX, art. 30, VI, art.37, §1º, 39, § 7º, 48, IV, 58, VI, 74, I, 159, I, c, 165, § 1º, § 4º, 166, II, 167, I, 177, § 4º, II, c, 184, § 4º, 204, I, 208, VII, 212, § 4º, 216, § 6º,220, II 227, § 1º, II, VII, 230, § 1º, 239, §§ 1º, 2º, 3º. ADCT: arts. 6º, 56, 60, VI, 71, 79.

três Poderes para avaliar o cumprimento e a execução de programas de governo (art. 74, I); destinação de produtos da arrecadação da União para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 159, I, 'c'); programas de duração continuada e programas nacionais, regionais e setoriais, para inclusão nas leis de meio (arts. 165, §§ 1º e 4º; 166, II; 167, I); destinação de parte dos recursos de contribuição de intervenção no domínio econômico ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes (art. 177, § 4º, II, 'c'); programa de reforma agrária (art. 184, § 4º); programas governamentais na área de assistência social (art. 204, I e parágrafo único); na educação, como dever do Estado, efetivar programas suplementares de material didático escolar, de alimentação e assistência à saúde, com percentual mínimo de aplicação (arts. 208, VII, 212, § 4º); faculdade de vincular fundos para fomentar o financiamento de programas e projetos culturais (art. 216, § 6º); previsão de meios legais que garantam às pessoas a possibilidade de se defenderem de programas de rádio e televisão (art. 220, II); dever do Estado promover programas assistenciais às crianças e aos adolescentes e de prevenção e atendimento aos dependentes de entorpecentes e drogas afins (art. 227, § 1º, II, e § 3º, VII); programas de amparo aos idosos, com a participação da família, sociedade e Estado (art. 230, § 1º); Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (art. 239, §§ 1º, 2º e 3º). No ADCT: programa partidário, para registro no TSE (art. 6º); destinação de percentual de arrecadação da seguridade social, para programas e projetos em andamento (art. 56); destinação de recursos, para programas educacionais públicos (art. 60, VI); criação do Fundo Social de Emergência para, dentre outras finalidades, efetuar despesas de programas de relevante interesse econômico e social (art. 71); e, por fim, "outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida", a serem amparados pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79).

### 3 PLANEJAMENTO E FUNÇÃO ADMINISTRATIVA

O Direito Administrativo, como ramo do Direito Público que se ocupa da função administrativa, concretiza a ideia de Estado. O Estado sem o Direito Administrativo não se realiza, não se efetiva, não passa de uma figura jurídica abstrata. Todos os Poderes do Estado dependem do Direito Administrativo para se instalar, manter e atuar. Sem exageros, pode-se afirmar que o Estado sem este ramo do Direito não é nada.

Otto Mayer assevera que a “Constituição não basta para fazer atuar o Estado”, este necessita, além dos poderes constituídos, de outros instrumentos para sua ação. As autoridades, os serviços públicos, os cargos que se criam para atuar, seja em nome do Estado ou de uma pessoa jurídica secundária, necessitam de um corpo de administração própria. O conjunto de regras fixa suas competências, suas relações hierárquicas, os modos de nomeação, a situação jurídica das pessoas nomeadas, a forma de organização administrativa e, ainda, rege as relações entre Estado e súditos.<sup>124</sup>

Na tripartição de “Poderes”, a multiplicidade de atuações da função administrativa é preponderante no Poder Executivo, que é estruturado e organizado hierarquicamente para tal finalidade, obedecendo a comandos legais – em casos excepcionais, diretamente à Constituição –, desenvolvendo atividades concretas e imediatas para a realização dos interesses públicos. Compete à Administração Pública, dentre inúmeras atuações, prestar serviços de saúde, educação, limpeza pública, construção e manutenção de estradas e vias das mais diversas, construir e manter obras, cuidar das cidades, saneamento básico, transporte público, polícia administrativa, fomento.

A classificação das atividades da Administração feita por Celso Antônio Bandeira de Mello demonstra bem a diversidade de atuação de que são tipos: polícia administrativa, que condiciona o exercício da liberdade e da propriedade dos indivíduos, com o fim de compatibilizá-las ao bem-estar social; fomento, para auxiliar

---

<sup>124</sup> MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. Tradução Horácio H. Heredia; Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982. p. 18. t. I.

o desenvolvimento e a expansão de atividades privadas de interesse coletivo; intervenção em atos e fatos da vida particular, para lhes conferir certeza e segurança jurídica; ações instrumentais internas, necessárias à Administração para equipar-se com recursos humanos e materiais para a prestação de quaisquer de suas atividades e para o funcionamento da organização como um todo; e prestação de serviços públicos de utilidades e comodidades aos administrados.<sup>125</sup>

O Poder Judiciário se organiza administrativamente e exerce função administrativa (arts. 93, I; 96, I, 'a' a 'f', e II, 'b'; e 99, CF), desde o princípio, pois o ingresso na carreira dos magistrados de primeira instância se faz por meio de concurso público de provas e títulos. O prédio em que se instala o fórum ou tribunal foi construído, adquirido ou locado, e é mantido no exercício da função administrativa. Os móveis, veículos e utensílios, como cadeiras, mesas, estantes, prateleiras, computadores, papéis, carimbos são todos eles constituídos e mantidos pelo Poder Judiciário, no exercício da função administrativa. Os servidores são investidos em cargos públicos, seja mediante concurso público, por contratos ou nomeações comissionadas, igualmente no exercício da função administrativa. Recentemente foi criado o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem como atribuições, dentre outras, o controle das atividades administrativas do Judiciário (art. 103-B, CF).

Prepondera a multiplicidade de atividades da função administrativa no Poder Executivo, por conta das inúmeras áreas em que atua, mas não em volume. No Pacto Federativo brasileiro, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, tem um orçamento superior a 99% dos municípios e de alguns Estados-membros. O Brasil, segundo dados do IBGE publicados com base no senso de 2000,<sup>126</sup> tem 5.560 municípios, dos quais 73,3% têm menos de vinte mil habitantes, e somente 4,1% deles mais de cem mil. O resumo do Relatório de Proposta Orçamentária do Tribunal de Justiça paulista do ano de 2010 dá notícia de que o seu

---

<sup>125</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 18-20.

<sup>126</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores sociais municipais**: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000 – Brasil e grandes regiões. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores\\_sociais/ism2000.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores_sociais/ism2000.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2009. Atualmente o n. é de 5.564 municípios, segundo o IBGE.

orçamento anual ultrapassa sete bilhões de reais,<sup>127</sup> quantia superior ao dobro do Estado do Acre<sup>128</sup> e quase igual ao orçamento integral, incluindo todos os Poderes, administração direta e indireta, do Estado do Rio Grande do Norte.<sup>129</sup> Os municípios com até vinte mil habitantes, em regra, não têm valor orçado anualmente superior a trinta milhões de reais, o que representa menos de 0,5%, do orçamento do TJSP. É fato: o Brasil não tem 55 municípios com orçamento anual de sete bilhões de reais.<sup>130</sup> O número de servidores do Judiciário paulista é muito superior, realiza mais licitações e contratos, compra toneladas e mais toneladas de papel, milhares de computadores e acessórios, tem mais prédios públicos para instalação de fóruns, mais veículos, etc. Exerce, assim, função administrativa, inúmeras vezes mais do que o Poder Executivo de mais de 99% dos municípios e de alguns Estados-membros, mas não em termos de variedade de áreas, pois não cabe ao Poder Judiciário, para atender aos administrados, construir e manter hospitais, escolas, estradas, transporte, etc. A função administrativa que exerce é de suporte para o exercício da função jurisdicional.

<sup>127</sup> O valor preciso é de R\$ 7.181.391.505,00. *In*: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo. Disponível em: <[http://www.tj.sp.gov.br/download/pos2010/relatorio\\_resumo\\_fonte123.pdf](http://www.tj.sp.gov.br/download/pos2010/relatorio_resumo_fonte123.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2009.

<sup>128</sup> O orçamento do Estado do Acre de 2008 foi de R\$ 3.254.135.058,78. GOVERNO DO ACRE. Disponível em: <[http://www.ac.gov.br/images/stories/balanco/gestao2008/1-geral/14\\_anexo\\_12\\_\\_consolidado\\_geral\\_2008.pdf](http://www.ac.gov.br/images/stories/balanco/gestao2008/1-geral/14_anexo_12__consolidado_geral_2008.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

<sup>129</sup> O valor do orçamento do Estado do Rio Grande do Norte é de R\$ 7.528.034.000,00 para o exercício de 2009. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento**: Orçamento 2009: Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <[http://www.transparencia.rn.gov.br/orcamento/2009/orcamento\\_2009\\_numerado.pdf](http://www.transparencia.rn.gov.br/orcamento/2009/orcamento_2009_numerado.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2009.

<sup>130</sup> Fato que pode ser aferido pela simples amostragem de todos os orçamentos do exercício financeiro de 2009, dos seguintes municípios: Belo Horizonte/MG, com 2.412.937 habitantes, R\$ 6.171.793.470,00. (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Lei n. 9.668, de 30 de dezembro de 2008**. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=01\\_LOA\\_9668\\_2009.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=01_LOA_9668_2009.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009). Juiz de Fora/MG, com 513.348 habitantes, R\$ 881.761.093,06. (PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Orçamento**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2009). Curitiba/PR, com 1.797.406 habitantes, R\$ 3.730.000.000,00 – receita estimada para o exercício financeiro de 2009. (PREFEITURA DA CIDADE DE CURITIBA. **Lei n. 13.073, de 18 dez. 2008**. Disponível em: <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2009/pdfs/LEI%2013073.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009). Recife/PE, com 1.533.580 habitantes, R\$ 2.343.429.000. (PREFEITURA DO RECIFE. **Orçamento 2009**. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/loa/loa2009/livro%20loa%202009.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009). Manaus/AM, com 1.646.602 habitantes, R\$ 2.115.650.000,00. (PREFEITURA DE MANAUS. Lei Orçamentária Anual 2009. *In*: **Diário Oficial**, n. 2114, 30 dez. 2008. Disponível em: <[http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/legislacaoOrcamentaria/leis/Orcamentaria/LeiN1303\\_LOA2009.pdf](http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/legislacaoOrcamentaria/leis/Orcamentaria/LeiN1303_LOA2009.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009). Atibaia/SP, com 119.166 habitantes, R\$ 223.600.000,00. (PREFEITURA DA ESTÂNCIA DE ATIBAIA. Lei Orçamento 2009. *In*: **Imprensa Oficial da Estância de Atibaia**, n. 1022, Caderno B, 3 dez. 2008. Lei n. 3.698, de 02 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.atibaia.sp.gov.br/imprensa/pdf/1022b.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009).

O mesmo se dá com o Poder Legislativo, que se organiza administrativamente (arts. 27, § 3º; 51, IV; 52, XIII, CF) e se instala em imóvel adquirido, construído ou locado no exercício da função administrativa. Todas as instalações físicas do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais são efetuadas no exercício da função administrativa. Os titulares de mandato eletivo são eleitos pelo voto direto, secreto e igualitário (arts. 14, 23, 26, 29, 45 e 46 da CF), mas os demais agentes públicos do seu quadro de pessoal são admitidos pelo exercício da função administrativa. As atividades legislativas, para se efetivarem e funcionarem, dependem da organização e estrutura da função administrativa.

Toda organização, instalação, suporte e manutenção dos Poderes Legislativo e Judiciário são realizados pela função administrativa. Quando ambos contratam obras, serviços e bens, seguem as leis de licitações e contratos (Leis n.s 8.666/93 e 10.520/01); também a investidura de seus servidores, por concurso público ou não – tudo é feito sob o regime jurídico-administrativo, obedecendo, assim, ao conjunto de princípios e regras sistematizados pelo Direito Administrativo, da mesma forma que o faz o Poder Executivo.

Agustín Gordillo adota critério negativo, classificando e conceituando função administrativa por exclusão, compreendendo “toda a atividade dos órgãos administrativos (centralizados ou descentralizados) e também dos órgãos legislativos e jurisdicionais, na medida em que não se referem a suas funções específicas”.<sup>131</sup>

Função administrativa é o Estado em movimento.<sup>132</sup> O Direito Administrativo segue o arranjo jurídico-constitucional do Estado. À medida que este recua ou assume intervenções econômicas e sociais, institui serviços públicos, atuando direta

---

<sup>131</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 1. Capítulo X. t. I.

<sup>132</sup> Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, ao tratar das “Teorias teleológicas ou da finalidade do Estado”, aborda as “doutrinas psicológicas” da atividade do Estado, desenvolvidas por Mohl, Stein e Laband, utilizando esta expressão “do Estado em movimento”, quando do ordenamento da sua ação, em contínua mutação “em propulsão direta e concreta, para a realização dos seus fins”. O que critica logo em seguida, sob o argumento de que “o ato executivo não consiste em simples ação autônoma, maquinal”, porque há nele “também, manifestação de vontade”, e ainda porque não encerra verdade “a pretensão de distinguir a função administrativa como sendo o obrar do Estado.” (BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 193-197. v. I). Falamos da função administrativa como o Estado em movimento não só pela ação, pelo atuar constante, mas também, pela manutenção e funcionalidade de todos os Poderes.

ou indiretamente, por terceiros ou deixando a cargo da iniciativa privada, o Direito Administrativo o acompanha. A dinâmica é própria e da essência da função administrativa, seja para colocar a máquina administrativa do Poder Executivo em movimento, seja para dar suporte, sustentabilidade e funcionalidade aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Celso Antônio Bandeira de Mello adota o critério formal para identificar as funções do Estado, como “aquele que se prende a características impregnadas pelo próprio Direito à função tal ou qual”, pois, em Direito, “uma coisa é o que é por força da qualificação que o próprio Direito lhe atribui”, pelo regime que “lhe outorga e não por alguma causa intrínseca, substancialmente residente na essência do objeto”. Afirma, adiante, que “função administrativa” é a função que o Estado exerce normalmente pelo Poder Executivo e seus sujeitos auxiliares e atipicamente por órgãos de outros Poderes “ou por quem lhe faça as vezes”, na “intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos”, que, no sistema constitucional brasileiro, caracteriza-se “pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou excepcionalmente infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário”.<sup>133</sup> Lúcia Valle Figueiredo apresenta como núcleo da função administrativa “dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos”.<sup>134</sup> Seabra Fagundes, para distinguir as funções do Estado, afirma que administrar é “aplicar a lei de ofício”.<sup>135</sup>

Charles Debbasch e Fréderie Colin dizem que a “Administração constitui o instrumento de realização das decisões políticas, sua função é intermediária, assume, paralelamente, ao processo de representação, o contato entre os governantes e os cidadãos”.<sup>136</sup>

A vontade da Administração é a vontade da lei concretizada, ensina Carlos Ari Sundfeld, ao tratar da importância do procedimento administrativo, mas ressalta que “entre a lei e o ato administrativo existe um longo percurso. Aquela não se

---

<sup>133</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 32-36.

<sup>134</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 34.

<sup>135</sup> FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 3.

<sup>136</sup> DEBBASCH, Charles; COLIN, Fréderie. **Administration publique**. Paris: Economica, 2005. p. 43.

transforma automaticamente neste: um trâmite lógico e real se interpõe”.<sup>137</sup> Na expressão de Caio Tácito, “a lei não é um artifício automático”.<sup>138</sup> O planejamento administrativo reside exatamente neste espaço, entre a lei e o ato administrativo, que não se pode concretizar mecânica e automaticamente, de forma instantânea, sem ser planejado. Mesmo nos casos de planos de desenvolvimento nacional econômico e social, criados por lei, que traçam diretrizes gerais, sua efetivação, pela função administrativa, impõe o planejamento desta.

A função administrativa defende Almiro do Couto e Silva, “por natureza, implica atividade racional, que se destina a obter um máximo de resultados com um mínimo de ônus ou de inconvenientes”, deve “ser, por conseguinte uma atividade planejada”.<sup>139</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao cuidar do Direito Administrativo e da ciência da administração, afirma que o objeto de estudo da função administrativa inclui o “**planejamento**, a **execução** e o **controle**”.<sup>140</sup> João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos asseveram que “administrar pressupõe planejar, pois administrar sem planejar é inconcebível”.<sup>141</sup> Massimo Severo Giannini alerta para o equívoco da opinião muito difundida de que “os planejamentos são características da ação administrativa” do século XX, visto que sempre existiram “desde quando existe a atividade administrativa”. Considerada em si mesmo, a planificação “é uma técnica de atuação administrativa de larga duração”, que “permite que esta se desenvolva segundo um plano, no qual se estabelecem as coordenadas de espaço, tempo e conteúdo”. A elaboração do plano exige “decisões precedentes relativas ao conteúdo dos objetivos e das coordenadas espaço-tempo”. Cita, como exemplo, o planejamento da construção de uma estrada, que demanda estabelecer, antes de tudo, as características da estrada, fixar seu traçado e, depois, como executar o projeto, estabelecer tempo de atuação, o calendário dos atos

<sup>137</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. A importância do procedimento administrativo. *Revista de Direito Público*. n. 84, p. 64-74, out./dez. 1987.

<sup>138</sup> TÁCITO, Caio. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1975. p. 8.

<sup>139</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Responsabilidade do Estado e Problemas Jurídicos Resultantes do Planejamento. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 2003, v. 27, p. 121-132.

<sup>140</sup> Mais adiante a autora, quando trata dos sentidos da expressão “Administração Pública”, demonstra a distinção de alguns, que incluem planejar e executar, no sentido de que a Administração Pública, considerada subjetivamente, abraça os órgãos de governo constitucionais encarregados de traçar “planos de ação, dirigir, comandar” e também os órgãos administrativos, subordinados, incumbidos de executar os planos governamentais. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 42, 49).

<sup>141</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. O setor público. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. (Orgs). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. I. p. 197-198.

necessários e dispor sobre o levantamento de meios financeiros. Afirma, ainda, que os primeiros tipos de planos foram os de contabilidade pública e os urbanísticos; no século XX, surgiram os planos econômicos. Mas nega a natureza jurídica dos planejamentos, porque se referem aos fatos, enquanto técnicas de atuação, não ao direito. Este só entra em aplicação na medida em que adota os atos jurídicos requeridos para a aplicação do plano.<sup>142</sup>

José Roberto Dromi sustenta que planejamento “é a etapa preliminar e preparatória da decisão” e que é parte da função administrativa destinada a estabelecer sistematicamente e com visão de futuro as etapas da ação a serem cumpridas nos prazos fixados pela Administração.<sup>143</sup>

Em conferência e debate travado sobre planejamento estatal, Sérgio Ferraz diz que: “A idéia de planejamento é uma idéia superada. A idéia de planejamento tem que vir com o dirigismo estatal. A manter a idéia de planejamento, nós vamos sair da nossa pré-história econômica”. Ao que rebate Celso Antônio Bandeira de Mello invocando a Constituição, para afirmar que esta diz que “deve, que é obrigatório o planejamento que o Poder Público fizer, não significa que esse plano não é corrigido, não é atualizado, mas significa que tem que ter e porque provavelmente existe isso na Constituição brasileira”.<sup>144</sup> Essa divergência demonstra bem que planejamento é questão polêmica e controvertida.

A Constituição de Portugal determina que a atividade administrativa deve assegurar “a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços” e “na formação das decisões ou deliberações” (art. 267). Racionalizar implica planejar.

Os atos desempenhados no exercício da função administrativa devem ser planejados. Lei nenhuma é capaz de instituir um plano pronto e acabado. A concretização da lei pela função administrativa impõe que seja planejada. Não se pratica um único ato administrativo sem estrutura de planejamento que lhe dê suporte. Impossível atingir a boa administração e o princípio da eficiência sem atuação planejada. A necessidade de planejamento estatal é hoje, diz Hartmut

---

<sup>142</sup> GIANNINI, Massimo Severo. **El poder publico, Estados e administraciones publicas**. Tradução Luis Ortega. Madrid: Civitas, 1991. p. 155 et seq.

<sup>143</sup> DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001. p. 883-889.

<sup>144</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Planejamento Estatal. Temas debatidos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 98, p. 160-235, abr./jun. 1991. Item 13.

Maurer ao comentar a Constituição alemã, “princípio indiscutível”, que resulta “juridicamente do mandato de estado social da Lei Fundamental”, da “divisão de trabalho crescente”, no âmbito estatal “da escassez dos meios” e capacidade que estão à disposição dos “interesses diferentes”, às vezes “em sentido contrário, em uma coletividade pluralista”; segundo o autor, o planejamento auxilia ao conduzir “coordenadamente e guiadamente pelo objetivo”, bem como ao impulsionar o âmbito econômico e social, configurando, ainda, uma tendência do nosso tempo “para análise e vencimento científico-racional de problemas pendentes”.<sup>145</sup>

Veremos adiante o dever de planejar a função administrativa, que impõe que seja pensada, refletida, racional, e, em seguida, no que consiste o planejamento administrativo teórico, que se desenvolve em três etapas: fins, diagnóstico e programação da ação. Planejamento como atividade-meio envolve: objetivos, fins, finalidades, metas, objetivos, estratégias, ações, meios, recursos materiais, humanos e financeiros, política, operação, administração, diagnóstico, coordenação, interação, imbricação e prazo, elementos que geram como produto: projetos, programas e planos. Submete-se o planejamento administrativo ao regime jurídico-administrativo e, portanto, a todos os princípios que informam o Direito Administrativo.

### 3.1 Dever de planejar

O comando constitucional é imperativo ao afirmar que o planejamento é “determinante para o setor público” (art. 174), e não poderia mesmo ser diferente, já que o Estado é constituído para organizar e cuidar de uma determinada população em território delimitado. A função administrativa no desempenho de comportamentos infralegais deve, como dito acima, ser planejada, racional, estudada, refletida, organizada, coordenada, integrada e articulada, projetando-se para o futuro. Planejar é um dever jurídico da atividade administrativa. A falta ou ausência da

---

<sup>145</sup> MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução Luís Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006. p. 479.

atividade de planejamento nega a razão de existência do próprio Estado. A Constituição diz, ainda, que o Presidente deve encaminhar ao Congresso Nacional, no início da sessão legislativa, plano de governo (art. 84, XI), e que os Poderes devem manter sistema integrado de controle dos programas de governo (art. 74, I), além de atribuir ao Congresso Nacional competência para apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (arts. 49, IX, 58, § 2º, VI), fechando o cerco ao comando constitucional do dever jurídico de planejamento, como conduta de ação estatal.

O Estado é, em si, sujeito planejador. Uma das características inevitáveis do Estado do Bem-Estar, assevera Dalmo de Abreu Dallari, “é a preocupação constante de racionalização da vida social e das decisões políticas”, com a utilização “racional de todos os recursos”, que se “dá pela aplicação ampla e necessária do *planejamento*”.<sup>146</sup> Konrad Hesse, à luz da Constituição alemã, diz que o Estado da Lei Fundamental “é o Estado que planifica, guia, presta, distribui, possibilita primeiro vida individual como social e isso é posto por ele, pela forma do estado de direito social, por causa da Constituição, como tarefa”.<sup>147</sup> A política sensata desde “sempre estabeleceu planos”, afirma Reinhold Zippelius, para quem, característico da “política moderna não é a invenção do planejamento sistemático, mas sim o extraordinário aumento da necessidade de planejamento, devido à crescente complexidade das circunstâncias de vida”.<sup>148</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello constrói toda uma teoria, sob o binômio “dever-poder”, para demonstrar que a Administração exerce função administrativa investida no dever de satisfazer interesses públicos, interesses da coletividade, enfim, do povo, de quem, no Estado Democrático, emana o poder e em proveito do qual é exercido. O poder está subordinado, em relação ao dever, porque sujeito a uma finalidade instituída no interesse de todos. O poder é instrumental, ancilar, conferido como meio impostergável para atingir fins de interesse público. A “tônica reside na idéia de dever e não na de poder”, porque onde há função não há autonomia da vontade e nem liberdade, nem autodeterminação da finalidade a ser

<sup>146</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 140-141.

<sup>147</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998. p. 175.

<sup>148</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 477.

buscada, nem a busca de interesses próprios, pessoais. O poder existe para fazer cumprir o dever.<sup>149</sup>

Em outra obra, Celso Antônio Bandeira de Mello, ao cuidar do dever discricionário, adverte que, na Ciência do Direito Administrativo, articula-se “erradamente” e de “modo paradoxal”, a ideia de poder, “quando o correto seria articulá-la em torno da idéia de dever, de finalidade a ser cumprida”, porque “é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público”.<sup>150</sup>

Opõe-se a noção de administração, diz Ruy Cirne Lima, “à de propriedade visto que, sob administração, o bem se não entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém, à finalidade impessoal a que essa vontade deve servir”. Em Direito Público, a palavra “administração”, designa “a atividade do que não é senhor absoluto”, é a “atividade do que não é proprietário – do que não tem a disposição da coisa ou do negócio administrado”. Linhas antes, alerta para algo esquecido, o fato de que os “órgãos da sociedade, são administradores” e, como indivíduos, são “meros instrumentos temporários da vontade social, sucedem-se, passam, e a sociedade fica. Não lhes atribui a lei, de resto, senão poderes restritos, com extensão análoga aos do mandatário em termos gerais.” Preside o “desenvolvimento da atividade administrativa”, a necessidade que “decorre da racional persecução de um fim”.<sup>151</sup>

Mas é preciso ter sempre em mente – e mesmo criar uma mentalidade nova – que dever não é algo de mão única, pois todos têm deveres para com o Poder Público, e que o interesse público é de todos e de cada um, enquanto membros da comunidade. Conceituado por Celso Antônio Bandeira de Mello como “o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados **em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem**”.<sup>152</sup> Não é somente o Estado, adverte Francisco Gérson Marques de Lima, “que possui deveres para com os cidadãos. Não são apenas os homens

---

<sup>149</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 69 et seq.

<sup>150</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 14-15.

<sup>151</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 20-22.

<sup>152</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 61.

públicos que possuem deveres públicos e a obrigação de cumprir as obrigações institucionais.” O Estado, alerta, “precisa da contribuição dos cidadãos. A pátria não consegue ser uma super-mãe, que dispensa o auxílio dos filhos para ser ativa e se impor no ambiente internacional.” Conclui: “A contribuição dos cidadãos é fundamental”, é necessário “que haja cooperação mútua”.<sup>153</sup> A Administração Pública não pode ser tratada como um terceiro distante e sempre obrigado. Participar e exigir a elaboração de planos é dever dos administrados, evitando-se, de outra parte, que a atividade de planejamento seja exercida por um clube fechado de tecnocratas que, no dizer de Paulo Bonavides, constitui a terceira ameaça à democracia.<sup>154</sup> O planejamento deve ser democrático, para ser legítimo.

A verdade é que muito tem sido dito sobre a liberdade e os direitos que a concretizam. Tratados, livros e teses são elaborados sobre os direitos; fala-se em “teoria geral dos direitos fundamentais”, “declaração universal dos direitos do homem”, “direitos do consumidor”, “direitos dos usuários do serviço público”, “direitos dos animais”, “direitos públicos subjetivos”, direitos e mais direitos num contar sem fim. Um discurso sobre direitos é sempre bem-vindo, goza de simpatia e grande aceitação social e política e casa bem à retórica jurídica, facilitando a sua propagação.

De outro lado, responsabilidade, deveres e custos que materializam a liberdade e os direitos correlatos são praticamente esquecidos ou lembrados de forma superficial e escassa. Até o momento, não foi elaborada uma “teoria geral dos deveres fundamentais”.<sup>155</sup> Não raro fala-se em deveres, quando estes são do

---

<sup>153</sup> LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. *In*: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e democracia**. Estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 177-179.

<sup>154</sup> Paulo Bonavides ensina que: “O tecnocrata se identifica em seu comportamento por uma certa insensibilidade aos aspectos mais humanos da questão social. Fica-se com a impressão de que o seu raciocínio se encarcera em fórmulas matemáticas e o mundo que vive está morto para os cálculos. A economia pura e abstrata é o reino onde traça esquemas frios de planificação, que não raro vão despedaçar-se ao encontro da realidade irônica onde as reações sociais não são tomadas na devida conta e em consequência acabam por oferecer um quadro de vingança espelhado em fracassos retumbantes. [...] O tecnocrata se não é inimigo professo da sociologia ou menosprezar contumaz das idéias políticas que o povo alimenta (vá lá que sejam estas apenas um mito!) é todavia nas suas aparições freqüentes, nas entrevistas e relatórios, um ignorante das verdades sociais mais profundas.” (BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 558-559).

<sup>155</sup> J. J. Gomes Canotilho fala que, “Os deveres fundamentais recortam-se na ordem jurídico-constitucional portuguesa como uma categoria autônoma. Os direitos, liberdades e garantias vinculam também entidades privadas (art. 18º/1), mas com isso apenas se pretende afirmar a existência de uma eficácia (directa ou mediata) destes direitos na ordem jurídica privada; não se estabelece a correspectividade estrita entre direitos

Estado, em contrapartida aos direitos. Como se pudessem existir direitos sem custos financeiros e sem os correspectivos deveres.

Aponta-se como causa da ausência ou escassez de cuidado com os deveres nos textos constitucionais, o nazismo, facismo, totalitarismo comunista e regimes ditatoriais de um modo geral, que, a partir do final da primeira metade do século XX, implantaram deveres em detrimento da liberdade e dos direitos. No Brasil, a Constituição de 1988 foi elaborada depois de vinte anos de ditadura militar. Fato que justifica o não tratamento no mesmo plano constitucional de direitos e deveres. Não há na Constituição de 1988 uma sistematização, um catálogo, um título, capítulo ou seção sobre os deveres.<sup>156</sup>

Embora de forma pontual, a Constituição utiliza o termo *dever* em diversos dispositivos. Predomina o uso do substantivo “dever” para as autoridades públicas, como dever de segurança pública, da saúde, educação, etc. Quando utilizado como verbo, “dever” reporta-se à ideia de ação por parte do Poder Público, mas prevê também o dever dos pais na criação e educação dos filhos, o dever da família de amparar as pessoas idosas, o dever de defender o meio ambiente, o dever de votar, dentre outros.

O relacionamento entre direitos e deveres é assimétrico, no sentido de que a correspectividade não implica a individualização das situações jurídicas dentro da mesma estrutura bipolar. Ao direito público subjetivo de cada cidadão nem sempre corresponde a mesma carga de deveres, eis que alguns deveres se impõem ao grupo social de que participa o indivíduo. A ideia de solidariedade está sempre

---

fundamentais e deveres fundamentais. Vale aqui o princípio da assinalagmaticidade ou da assimetria entre direitos e deveres fundamentais, entendendo-se mesmo ser a assimetria entre direitos e deveres uma condição necessária de um “estado de liberdade.”. Mais adiante conclui: “O caráter não relacional entre direitos e deveres resulta ainda da compreensão não funcionalística dos direitos fundamentais na ordem constitucional portuguesa.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 2009. p. 532-533). José Casalta Nabais define os deveres fundamentais: “como deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos. Uma noção que, decomposta com base num certo paralelismo com o conceito de direitos fundamentais, nos apresenta os deveres fundamentais como posições jurídicas passivas, autônomas, subjectivas, individuais, universais e permanentes e essenciais.” (NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007. p. 252).

<sup>156</sup> A Constituição brasileira não tem nenhuma disposição geral, nem enumeração paralela à dos direitos, ou mesmo um título, capítulo ou seção, não sistematiza os deveres, mas utiliza o termo dever(es), nos seguintes dispositivos: art. 14, § 8º, I; art. 24, XVI; art. 68; art. 71, I; art. 81, § 2º; art. 103, § 1º; art. 128, § 2º; art. 129, § 2º; art. 142, § 3º, I, X; art. 144; art. 196; art. 205; art. 208; art. 217; art. 225, § 6º; art. 227; art. 230; no ADCT: art. 6º, § 1º; art. 12, § 2º; art. 38; art. 39; e art. 78, § 4º.

presente, o que dita a assimetria entre direitos e deveres. A solidariedade fundamenta principalmente os direitos difusos, tais como os do meio ambiente, que se classificam como direitos de solidariedade por conta da sua dimensão bilateral de direitos e deveres, porque são usufruídos solidariamente e são assim sustentados por deveres de solidariedade. Não se cuida aqui da solidariedade dos causadores de danos, prevista no Código Civil (art. 942, parágrafo único), que obriga todos à reparação.

Têm, aqui, inteira aplicação, os ensinamentos de José Casalta Nabais, quando cuida dos deveres associados aos direitos “ecológicos” e diz que: “os deveres de defesa do ambiente e de preservação” são tão fortes que isso justifica a autonomização destes como “direitos de solidariedade”, “direitos poligonais” ou “direitos circulares” cujo conteúdo é definido “necessariamente em função do interesse comum, pelo menos em tudo quanto ultrapasse a lesão de bens individuais”, de modo que a sua dimensão objetiva tem, por sua estrutura, “um peso bem maior do que é próprio dos direitos fundamentais em geral”. Tais direitos são igualmente designados “direitos boomerang” ou “direitos com efeito boomerang”, já que eles são, por um lado, direitos, e por outro lado, deveres para o respectivo “titular activo”, isto é, “direitos que, de algum modo, acabam por se voltar contra os próprios titulares”.<sup>157</sup> É exatamente o que se dá no trato da coisa pública: a falta de noção de que todos têm também deveres para com a coisa pública tem acarretado desvios de toda ordem, sempre em prejuízo dos administrados. Esta posição de cobrança unilateral em relação ao Estado volta-se contra a população. Democracia dá trabalho e pressupõe participação, que não se esgota no simples ato obrigatório em regra, de votar (art. 14, § 1º, I, CF).

A Constituição de 1988, em relação ao meio ambiente, e com muita sabedoria, visando criar consciência moral, determina ao Poder Público a incumbência de “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (art. 225, § 1º, VI, CF). Com base neste dispositivo, foi elaborada a Lei n. 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Esta Lei encontra-se regulamentada pelo Decreto n. 4.281, de 25/06/2002. A exemplo da

---

<sup>157</sup> NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007. p. 238.

educação ambiental, um comando deveria ser instituído, para as funções estatais em relação ao bem comum e às coisas do Estado, inserindo-se no currículo escolar, desde a educação básica até a educação superior, aulas a respeito dos princípios que norteiam a função administrativa, para o real “preparo para o exercício da cidadania”, como dispõe a Carta Magna no seu art. 205, e a Lei n. 9.394/96. A democracia, adverte Dinorá Grotti “necessita de uma educação de valores, que tem um longo caminho a percorrer”, pois, um “povo que não saiba exercer a democracia em suas relações econômicas, morais, culturais e sociais, não saberá exigir do governo a mesma postura”.<sup>158</sup>

Planejamento é atividade-meio, própria e inerente à função administrativa, que deve planejar sempre, para agir, elaborar planos, programas e projetos, como conduta de ação, no trato da coisa pública, nos serviços públicos, nos negócios públicos, nas obras que executa infinitamente. A própria rotina da função administrativa deve ser planejada, porque necessário que seja exercida com clareza, como algo definido, nunca como ações formalizadas, sem finalidade e, pior, sem a compreensão do que se faz. São as políticas e as estratégias fixadas na fase de programação do planejamento que mais esclarecem a rotina administrativa, embora todo o processo de planejamento seja importante. As políticas e estratégias escolhidas, a partir dos fins e do diagnóstico, dão luz à rotina e põem todos os setores e agentes públicos ligados ao Poder Público, de uma forma tal que se planeja num esforço ordenado rumo a algo bem determinado. Mas, repetimos, atividade que é dever de todos.

### **3.2 O Planejamento como procedimento administrativo**

Planejamento administrativo é atividade-meio da função administrativa, que tem começo, meio e fim. Funda-se nos princípios informadores do Direito Administrativo e se destina aos fins de interesse público traçados em lei. Precede

---

<sup>158</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo. *In*: GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje**. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos, 1997, p. 177-178.

sempre à ação, tem por meios o passado, como experiência, o presente, como situação atual, e o futuro como fim.<sup>159</sup> Traçados os fins, a Administração Pública deve agir racionalmente, praticando inúmeros atos preparatórios, estudos, pesquisas, averiguações, exames, vistorias, laudos, diligências, audiências, coleta e armazenamento de informações, pareceres técnicos e jurídicos, discussões sobre a matéria, alocação de recursos financeiros, material e humano, etc., num procedimento prévio<sup>160</sup> de ação conjunta, coordenada, ordenada e integrada, tendente à formulação de planos, programas e projetos.<sup>161</sup>

No procedimento do planejamento administrativo, é essencial a coordenação dos atos para atingir os fins definidos e pretendidos no plano. A ordenação é imprescindível no planejamento, mas não no sentido comum de processo, isto é, de ordenação sucessiva dos atos, em que o posterior depende da validade do antecessor. Vários atos podem ser praticados ao mesmo tempo, por diferentes órgãos, com fins específicos e intermediários ou instrumentais, que representam decomposição do objetivo geral, num contexto mais amplo, mas sempre coordenados, ordenados, integrados, interagidos e unidos, num todo coerente, na busca de meios para o alcance dos objetivos finais.

Os diversos órgãos – do Poder Público – envolvidos, a complexidade e o tecnicismo dos planos, que compreendem múltiplos atos, impõem o fracionamento dos procedimentos da atividade de planejamento, mediante o escalonamento e o desdobramento das decisões em sucessivos atos intermediários e instrumentais.

---

<sup>159</sup> Blaise Pascal diz que: “O passado e o presente são os nossos meios; só o futuro é o nosso fim.” (PASCAL, Blaise. **Pensamentos**. Tradução Mario Laranjeira. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 18).

<sup>160</sup> Marcello Caetano afirma que a “atividade da Administração pública é, em larga escala, uma actividade processual”. (CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra-Portugal: Almedina, 1999. p. 1287. v. II). Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro: “[...] tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídico, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 620).

<sup>161</sup> Não adentraremos na questão de saber se é processo ou procedimento da atividade de planejamento, por não ser objeto do presente trabalho, mas preferimos o segundo ao primeiro. Atualmente se fala em processualização ou procedimentalização da atividade administrativa, como faz JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 209 et seq. Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva apresenta o procedimento como o novo conceito central do Direito Administrativo. (SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2003. p. 301 et seq). Massimo Severo Giannini diz que a “atividade administrativa da administração contemporânea se desenvolve mediante procedimentos administrativos”, o que “constitui um princípio do direito administrativo contemporâneo”. (GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1993. p. 100). No Brasil, a matéria ganha destaque com a lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo.

Abandonou-se a ideia tradicional, diz Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, no procedimento administrativo, de “unidade indivisível, dimanada exclusivamente do sujeito público”, bem como a concepção de “um conjunto de atos ‘coligados’ e ‘pré-ordenados’ em relação ao ato conclusivo, ‘único idôneo para atingir interesses protegidos’”, passou-se a admitir os “atos intermédios”, com uma tendência “generalizada para o alargamento das categorias de atos recorríveis, para nelas incluir os atos preparatórios como um meio antecipatório do desenvolvimento futuro das relações jurídicas administrativas”.<sup>162</sup> Podem existir decisões isoladas e finais, como parte de um plano a ser executado.

Decisões prévias, que abraçam os atos prévios e os atos parciais,<sup>163</sup> são próprias do procedimento do planeamento administrativo, em que inúmeros atos são praticados. Planos médios e grandes, que envolvem tempo e recursos financeiros maiores, exigem tais atos. Exemplificando: na construção de um hospital para cumprir o dever constitucional do Estado de prestação do serviço de saúde (art. 196, CF), planejado para ser concluído em quatro anos, com projetos elaborados (art. 7º, Lei n. 8.666/93), para a qual, no primeiro ano, seja prevista a desapropriação do imóvel e sua preparação; nos segundo e terceiro anos, a construção da obra; e, no quarto ano, instalação, mobília e concurso para admissão de pessoal, como médicos, enfermeiros, profissionais da saúde e demais servidores, para início de atuação e funcionamento, cada fase demanda planeamento, decisões e atos próprios.

O procedimento de formação do ato administrativo, diz Guido Zanobini, se dá em “três momentos principais”: “verificação e avaliação dos pressupostos”, “determinação da vontade” e “a declaração externa desta”, que compreende “também alguns momentos anteriores”, como a “ordem de autoridade superior”, ou

---

<sup>162</sup> SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2003. p. 463-465.

<sup>163</sup> Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva, baseado na doutrina alemã de P. Badura, diz que “a decisão prévia é um acto administrativo com uma eficácia jurídica limitada àquela parte da decisão, que foi regulada em primeiro lugar”, ou, dito de outra forma, “que contém uma decisão final sobre questões isoladas das quais depende a atribuição da autorização global”; e que “autorização parcial” consiste na “autorização de uma parte do objecto da decisão constante do projecto a construir”, ambas implicando no “faseamento do processo de decisão mediante a emissão de actos administrativos” que “dispõem sobre situações finais de procedimento”, em que “ambas as decisões intermédias contêm uma decisão final” e, como tal, “recorríveis”. (SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2003. p. 463).

“requerimento do interessado”, e da “respectiva documentação”. No primeiro momento pode-se solicitar “pareceres técnicos”.<sup>164</sup>

Na mesma esteira, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello sustenta que o “procedimento administrativo compreende os atos preparatórios, complementares e finais ou conclusivos”. Os atos preparatórios “são os que se praticam previamente para tornar possível o ato final ou conclusivo, posterior, e informam as etapas de um procedimento administrativo”; são propulsivos, “como a iniciativa de projeto de plano administrativo”, dos quais são exemplos a “aprovação prévia ou autorização superior, pareceres em que órgãos consultivos emitem sua opinião”, os “acertamentos preliminares de situações de fato e de direito para verificação da satisfação de determinados requisitos”.<sup>165</sup>

Seabra Fagundes fala em “atos internos” da atividade administrativa, em que “se exerce uma fase inicial de realização do direito”, que, tendo ou não “conseqüências jurídicas”, se “cingem ao ordenamento interno do organismo estatal e preparam a execução do direito positivo”; os atos internos “preparam” os atos externos, “constituindo uns e outros parte do trabalho administrativo”.<sup>166</sup> O planejamento se desenvolve na intimidade da máquina administrativa, embora possa contratar com particulares a elaboração de estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos e executivos, pareceres, perícias e avaliações (arts. 9º; 13; 22, IV, § 4º; 52, §§; 111, da lei n. 8.666/93), ou o licitante elaborá-los (art. 31, da lei n. 9.074/96; art. 3º, da lei n. 11.079/04), e, ainda, prever a participação da população, por meio de audiência pública (art. 39, da LGL, dentre outros) ou consulta pública (art. 31 e segs., da lei n. 9.074-99). A atividade de planejamento é praticada internamente; assim, não existe ato isolado, que não seja precedido de

---

<sup>164</sup> ZANOBINI, Guido. **Curso de diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1950. p. 221-222. v. I. Tito Prates da Fonseca, em posição bastante semelhante, sustenta três momentos “do procedimento administrativo” e não da formação do ato, a saber: “o acertamento e a apreciação dos pressupostos, a determinação da vontade tributária do ato intelectual, e a declaração da vontade”. No mais, segue a doutrina de Guido Zanobini, que chega a citar na nota de rodapé n. 361 do seu livro (FONSECA, Tito Prates da. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939. p. 380 et seq). Na classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, os “atos de acertamento” da Itália equivalem aos “atos de administração verificadora”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 417).

<sup>165</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 548-549. v. I.

<sup>166</sup> FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

planejamento ou plano que o sustente em momento anterior ao da sua publicação ou execução.

Voltando ao exemplo supra: a desapropriação não se inicia na publicação do decreto expropriatório, que declara o imóvel de interesse público (arts. 5º, 'g' e 6º, Decreto-Lei n. 3.365/41). Há todo um exercício da atividade de planejamento, que precede à publicação do decreto, consistente na verificação de qual ou quais as áreas adequadas, qual o tamanho do terreno, avaliações e pesquisas de preço, elaboradas por meio de memoriais descritivos, croquis, laudos feitos por técnicos como engenheiros, agrimensores, etc. Verifica-se, na localidade, a existência ou não de vias de acesso ou se há necessidade de abertura de novas vias ou de ampliação das existentes. A infraestrutura do local impõe aferição para saber se existe ou não, se é suficiente para atender à demanda do futuro hospital, ou se há necessidade de ser construída ou ampliada.

Concluída a desapropriação, administrativamente, com a transferência do domínio, propriedade e posse do imóvel, ou ainda, se ajuizada a ação de desapropriação e concedida a imissão na posse, esta fase do procedimento de planejamento de construção do hospital está terminada. Trata-se de decisão final de uma fase do procedimento – embora, no caso de desapropriação judicial, dependa do julgamento do feito, administrativamente esta etapa do planejamento está resolvida.

O planejamento orçamentário é uma etapa do procedimento. As leis meio – PPA, LDO e LOA – indicam o que deve ser feito, como, por exemplo, a construção de uma estrada pavimentada ligando duas regiões, e consignam, como meio, quais os recursos financeiros, em montantes fixos, para a construção da obra. Entre a apontada construção e a dotação orçamentária, há um longo caminho a ser perseguido pela função administrativa, que elaborará os projetos e a construção da obra e assim executará o plano. A lei orçamentária é apenas uma fase do procedimento de planejamento.

Não prevalece, também, o instituto da preclusão em nenhuma das suas modalidades, consumativa, lógica ou temporal. O planejamento, no seu decorrer, e mesmo na sua execução, pode sofrer reformulações, inclusive dos seus objetivos. A

atividade administrativa, de todas as funções do Estado, é a mais dinâmica e que mantém relações mais estreitas com a população em constante mutação. Não existe um plano como produto pronto e acabado. O plano de melhora dos serviços de saúde pública não se encerra na construção de um hospital. Este é instrumental e representa apenas uma etapa dos fins remotos do plano do serviço de saúde.

Impõe-se que se desenvolva, no procedimento do planejamento, a visão global do todo, tensão dialética entre a realidade existente e a realidade desejada, abordagem da crise, discussões, estudos, pesquisas. O Poder Público, no exercício da função administrativa, age no interesse de outrem; não pode tomar decisões precipitadas, irracionais, irrefletidas, intempestivas, desnecessárias.

São perguntas básicas que se desenvolvem no procedimento administrativo de planejamento: Para quê? O quê? Por quê? Quando? Como? Onde? Para quem? Com quem? Quanto custa? Tem previsão orçamentária? Há recursos para tanto? Cada resposta, uma vez definida, representa uma decisão. A atividade de planejamento consiste no processo de explicar a realidade desejada e de construir, visando a transformar a realidade existente no rumo daquela almejada. O planejamento é “a inteligência que dá eficácia a este processo”,<sup>167</sup> procedimento que segue sempre as etapas de definir os fins, diagnóstico e programação.

### **3.2.1 O Planejamento começa pelo fim**

O início está no fim. O planejamento começa pelo fim, ao contrário do entendimento majoritário da doutrina<sup>168</sup> e mesmo de algumas leis (lei n. 11.445/2007, art. 19, I, e lei n. 9.433/97, art. 7º, I), que sustentam ser o diagnóstico a primeira fase. O primeiro passo é definir os fins para dar rumo ao planejamento, sob pena de não se saber para onde ir e ficar sem destino, sem orientação, por

---

<sup>167</sup> GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis-RJ: Vozes, 1994. p. 41.

<sup>168</sup> José Afonso da Silva apresenta um roteiro de dez passos para a elaboração do plano diretor, que começa com os estudos preliminares e em seguida pelo diagnóstico (SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 144. MELLO, Célia Cunha. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte-MG: Del Rey, 2003. p. 62).

desconhecer a finalidade do plano.<sup>169</sup> O conhecimento da situação, da realidade, ou mesmo o diagnóstico, por si só, não levam a lugar algum; podem sugerir, mas não dão respostas e não alavancam o procedimento do planejamento administrativo, porque este não é, jamais, um acontecimento. A finalidade põe o planejamento em movimento,<sup>170</sup> no dizer de Rudolf Von Jhering, como “representação de algo futuro” que se “pretende realizar”, que “contém uma exigência de ação”, pois a “própria ação jamais é fim, mas apenas meio para a consecução de um fim”.<sup>171</sup> O fim, reza São Tomás de Aquino, “embora seja o último na execução é o primeiro na intenção de quem age”.<sup>172</sup>

A palavra *fim*, segundo André Comte-Sponville, tem dois sentidos bem diferentes: “pode designar o limite ou a meta, o termo ou o destino, a finitude ou a finalidade”, que “são ao mesmo tempo ligados e assimétricos: a finalidade supõe a finitude, e não, a finitude, a finalidade”, o infinito “não pode ir a lugar nenhum, nem tender ao que quer que seja”. Mas “o menor dos nossos atos, por mais finito que seja, sempre tem uma finalidade (a meta a que visamos por meio dela)”. Conclui Comte-Sponville dizendo que o “infinito não é uma meta plausível, nem pode ter uma. Somente o finito vale a pena ser dado.”<sup>173</sup> O homem, afirma Noberto Bobbio, “é um animal teleológico, que atua geralmente em função de finalidades projetadas no futuro. Somente quando se leva em conta a finalidade de uma ação é que se pode compreender o seu “sentido”.<sup>174</sup>

---

<sup>169</sup> Adotamos os ensinamentos de Rubem Alves para o planejamento administrativo (ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**: introdução ao jogo e suas regras. São Paulo: Loyola, 2008. p. 33-36.) e de Danilo Gandin (GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008. p. 48-52.), que ensinam que o planejamento começa pelo fim, citando o exemplo do escoteiro inteligente, perdido na floresta, que olhando no mapa primeiro deve ver onde fica o acampamento para onde deve ir, e, em seguida, verificar onde está para poder traçar o caminho a seguir. Citam ainda George Polya (POLYA, George. **How to solve it**. Princeton University Press, 1957. p. 233), que diz: “O sábio começa no fim; o tolo termina no começo.”

<sup>170</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello afirma: “é a finalidade o que permite compreender o sentido, a racionalidade, de qualquer produto cultural. [...] é a finalidade e só a finalidade o que dá significação às realizações humanas. O Direito, as leis, são realizações humanas. Não compreendidas suas finalidades, não haverá compreensão alguma do Direito ou de uma dada lei.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 46-47).

<sup>171</sup> JHERING, Rudolf Von. **A finalidade do direito**. Tradução José Antonio Faria Correia. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1979. p. 5-6. v. I.

<sup>172</sup> AQUINO, Tomás de. **Suma Teológica**. São Paulo: Loyola, 2003. p. 33. v. III.

<sup>173</sup> COMTE-SPONVILLE, Andre. **Dicionário filosófico**. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 252.

<sup>174</sup> BOBBIO, Noberto. **A era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

Na função administrativa, o termo *fim* tem o significado de meta, objetivo, destino, mesmo porque é norteadada pelo princípio da finalidade (art. 2º, 'e', parágrafo único, 'e', da lei n. 4.717/65 e art. 2º, *caput*, e incisos II e III, da lei n. 9.784/99). A Administração Pública não tem fim, no sentido de finitude, de término, de encerramento, porque é perene, contínua, informada pelo princípio da continuidade da prestação de serviços públicos,<sup>175</sup> criada e mantida para, em última instância, realizar os fins do Estado, traçados pela Constituição Federal. Para Otto Meyer, a “administração é a atividade do Estado para o cumprimento de seus fins”.<sup>176</sup>

Por força do princípio da finalidade, que integra o regime jurídico administrativo no manejo de competências administrativas, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que: “a Administração subjugase ao dever de alvejar sempre a finalidade normativa” que “corresponde à aplicação da lei tal qual é”, na “conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada”. Desvirtuar a finalidade “é burlar a lei sob pretexto de cumpri-la”, vício que macula o ato de nulidade, pelo denominado “desvio de poder” ou “desvio de finalidade”. “Quem desatende ao fim legal desatende a própria lei.” Cumpre ao administrador “cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público”, mas “à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução”.<sup>177</sup> “O fim”, diz Ruy Cirne Lima, “e não a vontade, domina todas as formas de administração”.<sup>178 179</sup>

---

<sup>175</sup> Sobre o princípio da continuidade da prestação do serviço público, por todos, v. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 260-287.

<sup>176</sup> “La administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines.” MAYER, Otto. **Derecho administrativo Alemán**. Tradução Horacio H. Heredia; Ernesto Krotoschin. Buenos Aires: Depalma, 1982. t. I. p. 3.

<sup>177</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 106-108. O princípio da finalidade é sustentado pela doutrina de: MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 89-90; GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13-16; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte-MG: Del Rey, 1994. p. 50-52; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 69; PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 2008. p. 174-176; dentre outros.

<sup>178</sup> LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982. p. 22.

<sup>179</sup> Na doutrina estrangeira sobre fim do ato administrativo: ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 475-476; CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000. p. 156-158. v. II; DROMI, Jose Roberto. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001. p. 263.

Todo ato administrativo tem fim<sup>180</sup> mediato, que é sempre o interesse público, e fim imediato,<sup>181</sup> específico e direto, que o ato produz, isto é: certificar, criar, extinguir, transferir, declarar ou modificar direitos e obrigações. Cada ato administrativo tem um fim específico, razão pela qual se fala em tipicidade do ato administrativo.<sup>182</sup> Um ato administrativo pode ter – e, na maioria esmagadora das vezes, tem – por fim outro ato, porque ordenado, não diretamente, em cada ato praticado, a muitos fins remotos, sendo um o fim do outro num plexo de atos com fins intermediários e de atos instrumentais. O planejamento, como atividade-meio, se efetiva num conglomerado de atos distintos, coordenados e direcionados, todos, aos mesmos fins definidos no plano.

Exemplificando: um plano de melhora da prestação de serviço de educação, em determinada região, que importe na construção de um grupo escolar, tem, como fim mediato, a educação, como dever do Estado e direito de todos que visa “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205, CF/88). A construção da escola é o fim imediato para atingir o fim mediato. A obra, por sua vez, demanda planejamento na elaboração dos projetos básico e executivo para que possa ser construída (art. 7º, Lei n. 8.666/93) e tem como fim o prédio. A aquisição de mobiliário para o funcionamento da atividade escolar requer o planejamento para caracterização, qualificação e quantificação dos objetos a serem comprados pela Administração (art. 15, Lei n. 8.666/93), que tem como fim mobiliar a escola. O custo financeiro do plano exige planejamento orçamentário. A contratação de pessoal, professores, auxiliares, etc. para trabalharem na futura escola, caso necessária, requer planejamento do procedimento de concurso público numa sequência de fins intermediários e assim por diante. Há um plexo de atos com finalidades específicas e intermediárias,

---

<sup>180</sup> José Cretella Júnior, que considera o “fim como elemento essencial do ato administrativo”, festeja esta afirmação como “uma das grandes conquistas do direito público moderno por haver contribuído eficazmente para eliminar o conceito autoritário de governo.” (CRETELLA JÚNIOR, José **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 212).

<sup>181</sup> Sustenta os fins mediatos e imediatos do ato administrativo a doutrina de: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 209-210; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 203-204; OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 81-82; FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 258-262; CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 114-115; dentre outros.

<sup>182</sup> No magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “Tipicidade é o atributo pelo qual o ato administrativo deve corresponder a figuras definidas previamente pela lei como aptas a produzir determinados resultados. Para cada finalidade que a Administração pretende alcançar existe um ato definido em lei.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 201).

organizados, coordenados, integrados e interagidos para execução do plano educacional. São os fins que decidem sobre os recursos e meios.

### ***3.2.2 Planejamento na fase de diagnóstico***

Definidos os fins do planejamento, a etapa seguinte é a de diagnóstico, que envolve, num primeiro momento, a descrição da realidade, no levantamento de dados e coleta de informações, visando a situar-se no contexto factual, que se poderia denominar marco situacional do plano. De acordo com a abrangência do plano, a realidade é concebida globalmente, incluindo o complexo socioeconômico-cultural. Todavia, não é possível um plano total, porque a mente humana não consegue prever tudo, e, por isso, é sempre setorial, por mais setores que abrace. No planejamento setorial, a realidade se restringe ao campo de ação da finalidade definida no plano pelo Poder Público, isto é, à saúde, à educação, ao trânsito, ao esporte, à cultura, etc. O planejamento, que tenha como fim a diminuição da mortalidade infantil em determinada região, na fase de conhecimento, descreve quantas crianças morrem por ano, qual o percentual em cada cem nascidos, qual a idade em que isso mais acontece e assim por diante. Caso se trate de um plano de educação, com fim de estancar a evasão escolar, deve-se conhecer quais são os alunos, quais os anos e a idade em que isso se dá. A fase inicial do diagnóstico consiste em radiografar a realidade.

É preciso ressaltar que a descrição da realidade, por si só, não é ainda o diagnóstico do planejamento, mas apenas uma primeira etapa. O segundo passo envolve um juízo sobre a realidade descrita, que resulta da comparação da situação presente com a realidade planejada, em que os problemas são descritos e analisados: quais as suas causas, quais as suas necessidades, quais as práticas da Administração, quais os resultados obtidos. O passado e o presente são estudados, pesquisados no diagnóstico, para chegar aos fins do plano. No exemplo supra, do plano do serviço de saúde para diminuição da mortalidade infantil, o diagnóstico abrange, além da descrição do número de crianças mortas – isto é, hipoteticamente,

dez mortes para cada cem nascidos, com idade até um ano –, as causas – como a falta de saneamento básico da região ou desnutrição, ou falta de alimentação com determinado composto –, o que tem sido feito pelo Poder Público, quais as suas práticas e assim por diante. Aqui há declaração de vontade, um juízo que externa o pensamento da análise e aponta as causas e situações. Declaração que se desenvolve no interior do Poder Público, no exercício da função administrativa, mas que nem sempre produz efeitos jurídicos externos, ainda que se configure como ato.

Ato administrativo, no dizer de Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, é “a declaração de vontade, de juízo, de conhecimento ou de desejo realizada pela Administração em exercício de uma potestade regulamentar”. Manifestações de conhecimento são os “atos certificantes”, “os diligenciamentos”, “anotações ou registros de títulos”, “documentos, atos ou trâmites” e o “levantamento de atas ou a referência a ordens verbais” ou “declarações de vontade” que decidem ou resolvem questão ou procedimento.<sup>183</sup>

Por não produzir, em regra, efeitos externos, a doutrina diverge<sup>184</sup> e nem todos aceitam tais atos como atos administrativos,<sup>185</sup> ora falando em atos da administração ou apenas de atos jurídicos. Planejar é pensar e, como tal, se desenvolve no interior da máquina administrativa. Não obstante, em algumas situações, podem ser contratados, com terceiros, projetos, estudos, pesquisas, etc. Mas trata-se de ato administrativo, porque importa em declaração de vontade administrativa estatal. A atividade de planejamento, nos seus múltiplos atos, não é jamais um acontecimento ou um fato administrativo<sup>186</sup> e é, também, incompatível com o silêncio, ao qual não pode ser dado efeito. Nesse sentido, certidão ou documento com conteúdo ou declaração falsos são tipificados como crime (arts. 297 e 299, CP); um laudo de avaliação, seja para aquisição ou alienação de bens, pelo

---

<sup>183</sup> ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de direito administrativo**. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 468-469.

<sup>184</sup> Régis Fernandes de Oliveira faz um apanhado amplo da doutrina, mas abraça o entendimento de que os atos de conhecimento, juízo e opinião “devem ser classificados como atos administrativos” (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 56-58).

<sup>185</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que os atos da Administração, que não produzem efeitos jurídicos “não são atos administrativos propriamente ditos” e inclui nestes “os atos enunciativos ou de conhecimento, que apenas atestam ou declaram a existência de um direito ou situação, como os atestados, certidões, declarações, informações”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 191).

<sup>186</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a distinção entre ato jurídico e fato é que o primeiro declara, enuncia, é fala prescritiva, “é uma pronúncia sobre certa coisa ou situação”. Fato “não diz nada”, apenas ocorre, a “lei é que fala por ele”. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 370).

Poder Público, superfaturado no primeiro, ou subavaliado no segundo caso, ou, ainda, para efeitos de garantia, são viciados e passíveis de invalidação e responsabilização dos seus autores (art. 4º, II, 'b'; V, 'b' e 'c'; VII, 'b', da lei n. 4.717/65), configurando, inclusive, ato de improbidade administrativa (arts. 9º, II, III, VI, X; 10, IV, V, da lei n. 8.429-92). Portanto, têm consequências jurídicas das mais diversas, basta que, internamente, seja transferido do prolator do ato a outrem, seja por protocolo, recibo, comunicação interna ou qualquer outro que o valha.

Na fase do diagnóstico são praticados inúmeros atos administrativos com a finalidade de verificar e conhecer a realidade. Segundo a classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, quanto à natureza da atividade, são os “atos de administração verificadora”, que “visam a apurar ou documentar a preexistência de uma situação de fato ou de direito”,<sup>187</sup> equivalendo aos atos de “acertamento” na Itália.

Os atos de acertamento técnico, para a doutrina italiana de Rocco e Domitilla Galli, “são operações voltadas a verificar os modos de ser, qualidade, estado de pessoas ou coisas”, e, por isso, “exigem bagagem de experiência e conhecimentos técnicos e científicos”. Seu desempenho deve ser, necessariamente, “confiado a um órgão especializado” da Administração interessada ou de outra Administração; na ausência de ambas, a “*experts* ou profissionais externos qualificados”. Esta solução foi adotada pela LGL (arts. 9º; 13; 22, IV, § 4º; 52, §§; 111, da Lei n. 8.666/93), pois, quando a Administração não conta com pessoal especializado, pode contratar com terceiros.

As “declarações de conhecimento” são classificadas por Diogo Freitas do Amaral na categoria de “atos instrumentais” que “não envolvem uma decisão de autoridade”, porque “são auxiliares pelos quais um órgão da Administração exprime oficialmente o conhecimento que tem de certos fatos ou situações”. Reafirma que se limitam “a verificar a existência ou a reconhecer a validade de situações que já existem”.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 417.

<sup>188</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2002. p. 269-270. v. II.

Faz-se, no diagnóstico, um julgamento da prática da função administrativa do objeto do plano, em que devem ser feitas perguntas tais como: (i) Quais os fatos e situações que demonstram que se está bem? (ii) Quais os fatos e situações que demonstram que se está mal? (iii) Quais as causas do que vai mal? (iv) Quais são as falhas? (v) O que já existe que dificulta a superação das falhas? (vi) Qual a distância entre a situação presente e os fins traçados no plano? (vii) O que aumenta esta distância? (viii) Quais são as necessidades? O diagnóstico faz com que o planejamento se desenvolva com conhecimento de causa. A falta de informações é uma das maiores causas dos fracassos, erros, desvios e abusos de toda ordem, que se dão no trato da coisa pública.

A fase de diagnóstico do planejamento não se reduz à descrição da realidade, mas só é possível a partir desta descrição; sem se conhecer a realidade não se pode realizar um diagnóstico. Há duas etapas complementares: a pesquisa e o juízo; aquela, para alcançar uma descrição da realidade existente, e este, para comparar o que se realiza com o que se pretende, quais as necessidades, a fim de estabelecer a distância a que se está dos objetivos do plano. Os fins e o diagnóstico formam a base de todo e qualquer planejamento.

A simples escolha de um imóvel adequado a ser desapropriado, para a construção de uma obra pública, demanda atividade de planejamento. A primeira fase é o fim, ou seja, saber qual a finalidade da obra a ser executada – se para atender ao serviço de saúde, da educação, do próprio Poder Público, etc. Feito isso, passa-se ao diagnóstico do(s) imóvel(is) disponível(veis). O órgão técnico responsável deverá formular memorial descritivo dos imóveis disponíveis, caso haja mais de um, considerando e relatando divisas e confrontações, o tamanho da área, suas características, área de influência, abordando a população e região a serem atendidos, infraestrutura disponível, como rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, energia elétrica, telefone, vias de acesso, estacionamento, topografia do(s) imóvel(eis), documentação, tipo do solo.<sup>189</sup> Tudo isso é documentado com desenhos, croquis, gráficos e texto. Confirmada a existência de dotação orçamentária, para a despesa, passa-se então para a fase de elaboração e publicação do decreto expropriatório, produzindo assim efeitos externos.

---

<sup>189</sup> Sobre planejamento e pesquisa de imóvel, com detalhes técnicos ver: BRAUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **Como licitar obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 75-76.

Os atos administrativos, praticados na fase do diagnóstico, voltam-se para o mundo fenomênico, para objetos existentes. No caso da escolha do imóvel, os atos administrativos têm natureza verificadora, com efeitos declaratórios, e só produzem efeitos no interior da Administração. O conteúdo é o próprio memorial descritivo do imóvel, com seus desenhos, croquis e gráficos, na forma escrita, que o enuncia com suas características; o objeto, o imóvel descrito.<sup>190</sup> O conteúdo do ato administrativo, diz Weida Zancaner “tem que se referir a um objeto”, como “condição de existência do ato”; a “ausência” ou a “existência de um objeto impossível” fazem-no “material e juridicamente impossível”. O memorial de um imóvel inexistente é “um pseudo-ato”.<sup>191</sup>

### ***3.2.3 Planejamento na fase de programação da ação***

Concluídas as fases de definição dos fins e do diagnóstico do planejamento, segue a etapa da programação como proposta de ação para aproximar a realidade existente da realidade desejada.<sup>192</sup> O diagnóstico, em conjunto com os fins traçados, forma a base de toda proposta de ação. A programação é uma dedução do diagnóstico, e não pode se transformar numa tarefa mecânica: entre o conhecimento da realidade e a intervenção há um longo caminho. Deve estar sempre com os olhos voltados para os objetivos do plano, propondo ações para satisfazer as necessidades apontadas no diagnóstico. Nesta fase são apresentadas estratégias como sugestões de ações e modos de ações propostas, para níveis diversos, como meios de se concretizar o plano, atuando como marco operacional. Os objetivos

---

<sup>190</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que são elementos do ato administrativo o “conteúdo” e a “forma” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 388-389). Ver: ZANOBINI, Guido. **Curso de diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1950. p. 202. v. I.; ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 33-41.; OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 80-81.

<sup>191</sup> ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 36.

<sup>192</sup> Adotamos aqui também, os ensinamentos de Danilo Gandin, que, ao tratar do planejamento escolar, divide-o em três etapas: marco referencial, diagnóstico e programação. (GANDIN, Danilo. **Planejamento como prática educativa**. São Paulo: Loyola, 2007. p. 39 et seq.; GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental**. 15ª ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008. p. 103 et seq).

operacionais são apenas objetivos-meio, em que são praticados múltiplos atos preparatórios ou instrumentais nas fases do procedimento do planejamento. Os objetivos gerais são alcançados por meio da realização de objetivos específicos.

Na fase de programação do planejamento, é preciso apontar as necessidades que podem ser atendidas no tempo de duração do plano: dizendo o que será feito dentro do necessário, considerando o recurso financeiro disponível ou que pode ser disponibilizado, levando em conta o que é exequível. Medidas inviáveis, mesmo que necessárias, não devem ser propostas. Não sendo possível sanar todas as necessidades, devem-se eleger as mais urgentes. O planejamento deve ter sempre em mente que se desenvolve em três dimensões essenciais: 1) tempo, porque cobre um período de tempo limitado, tendo em vista uma realização futura – nos casos de prestações contínuas, o planejamento é permanente e se renova constantemente; 2) espaço: a ação planejada se realiza em áreas estabelecidas, seja nacional, regional ou local; e 3) volume: o planejamento visa a resultados concretos, mensuráveis e deve contar com recursos financeiros, físicos e materiais.

Nesta etapa, são realizados os “atos de administração consultiva”. Na classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, quanto à natureza da atividade, tais atos “visam a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. São exemplos destes atos os “pareceres” e “informes”.<sup>193</sup> São atos que preparam e instrumentalizam a formação do plano, como ato final ou produto da atividade de planejamento.

O planejamento, no exercício da função administrativa, deve obedecer ao regime jurídico-administrativo, com observância dos princípios: da supremacia do interesse público sobre o privado, da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, igualdade, do controle jurisdicional dos atos administrativos, da responsabilidade do Estado por atos administrativos, da segurança jurídica,<sup>194</sup> da proteção à confiança legítima e da boa-fé.

---

<sup>193</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 417.

<sup>194</sup> Adotamos aqui a sistematização criada por BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 52 et seq.

É nesta etapa de programação que se dá o enlace entre as fases do diagnóstico e dos fins traçados, na busca e eleição dos meios, para efetivação do plano. Aqui reside o núcleo da atividade de planejamento. Política e técnica, possíveis escolhas e a discricionariedade situam-se nesta fase do planejamento. As perguntas a serem feitas são: (i) O quê fazer para sanar as necessidades indicadas pelo diagnóstico? (ii) Para quê fazer? Visando a dar a linha e coerência de todo o processo. (iii) Como fazer? Para expressar os modos de atuar, sugerindo ações possíveis e cabíveis. (iv) Quais são as opções? Para levantar hipóteses de intervenção, sempre voltados para a finalidade do plano, projetando-as para o futuro.

A política, na atividade de planejamento, atua como princípio de ação. Celso Lafer sustenta que a “decisão de planejar é essencialmente política”; embora influenciada por “considerações técnicas, consiste na tentativa de alocar explicitamente recursos e implicitamente valores através de um determinado plano”.<sup>195</sup> As políticas devem se expressar como meio para os fins, são propostas de programação, mas que devem ser adequadas para responder às necessidades apresentadas pelo diagnóstico. Basta para tanto aferir que as políticas públicas têm como núcleo um plano ou programa ou projeto.<sup>196</sup> A função administrativa executa as decisões políticas, mas estas não esgotam todas as escolhas, que podem remanescer no caso concreto.

Quando se trata de planejamento e política não se pode olvidar que a decisão política fundamental consta da Constituição e foi tomada pelo constituinte. Tem inteira aplicação aqui a advertência de Eros Grau de que “os programas de governo deste e daquele Presidente da República é que devem ser adaptados à Constituição, e não o inverso”; a incompatibilidade “consustancia situação de inconstitucionalidade, institucional e/ou normativa”.<sup>197</sup> No dizer de Gilberto Bercovici, “o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional”, com a qual está

---

<sup>195</sup> LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961):** processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 26.

<sup>196</sup> Maria Paula Dallari Bucci define políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241). Para Celso Antônio Bandeira de Mello: “Política pública é um conjunto de atos unificados por um fio condutor que os une ao objetivo comum de empreender ou prosseguir um dado projeto governamental para o país.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 808).

<sup>197</sup> GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2003. p. 37.

“sempre comprometido axiologicamente”.<sup>198</sup> Planos criados à imagem e semelhança do administrador, para divulgação e promoção pessoal, ferem de morte o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput* e § 4º, CF).

O aspecto técnico exige sustentação técnica para tanto. Não é possível o desenvolvimento da programação do planejamento sem modelos, processos, técnicas e instrumentos claros e fundamentados no método científico. Vigora a regra de que marcar “X” não é planejar. O planejamento se perde e se burocratiza quando se reduz a preencher quadros sem justificativas teóricas e sem procedimentos técnicos, os quais só podem ser realizados com capacitação técnica estrutural do Poder Público.

Pareceres técnicos e jurídicos, estudos, pesquisas, elaboração de anteprojetos, esboços, rascunhos, desenhos, traçados gráficos, orçamentos financeiros (quantitativos e qualitativos), custo-benefício, métodos de execução, prazos, canalização de informações e conhecimentos dos diversos setores, diretrizes, adequação das medidas, conservação, operacionalização, apontando, opinando, enunciando soluções, são praticados nesta etapa para formação das orientações e das ações a serem adotadas. Todos os órgãos administrativos interessados no plano devem ser ouvidos, num trabalho organizado e coordenado.

O procedimento de planejamento é mais importante que o plano em si. Após a tomada de um conjunto de decisões, elas devem ser sistematizadas, interpretadas e operacionalizadas documentalmente. As ações devem ser: 1) politicamente aceitáveis e sensíveis às aspirações da população; 2) exequíveis, apresentando viabilidade técnica e econômica, passíveis de serem executadas – o impossível e o inexecutável devem ser afastados; 3) economicamente eficazes, com alcance do máximo de benefício ao menor custo econômico e social, mormente com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n. 101/2000; 4) tecnicamente racionais, coerentes e adequadas aos fins propostos – a Lei n. 8.987/95 fala em atualidade do serviço público, que compreende a “modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação”, a “melhoria e expansão do serviço”;<sup>199</sup> 5)

---

<sup>198</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais**: Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 192.

<sup>199</sup> Dinorá Grotti sustenta que o princípio da atualidade, adaptabilidade ou mutabilidade “significa que os serviços públicos podem e devem ser adaptados, alterados, de acordo com as necessidades cambiantes do

flexíveis e intercambiáveis, para oferecer condições, no momento da sua execução, de serem adaptadas em razão de variáveis não previstas e imprevisíveis, sem comprometer a segurança jurídica e a estabilidade das relações; e 6) no caso de plano de obras públicas, estas devem levar em conta a estética, isto é, as construções públicas devem ter beleza.

### 3.3 Planejamento e atos administrativos preparatórios

A prática de todo e qualquer ato administrativo é precedida de planejamento, de maneira que alguns atos têm como fins outros atos, servindo como instrumento para prepará-los. Não existe um ato administrativo isolado, que não conte com uma estrutura de planejamento atrás de si. A doutrina dá diversas denominações a tais atos, como atos instrumentais, atos preparatórios, atos interlocutórios, atos intermediários ou de mero trâmite, levando em conta os efeitos e consequências jurídicas e a recorribilidade ou não dos mesmos. O ato estatal, adverte Agustín Gordillo, “não pode validamente surgir do nada, como a inspiração ou manifestação de momento”; linhas antes, ao tratar da finalidade das formalidades intrínsecas do ato administrativo, no interesse da sociedade, diz que a Administração não pode atuar “intempestivamente, sem consulta, sem ouvir, irrefletidamente”, e que necessita “requerer pareceres e informações”<sup>200</sup> para agir.

Marcello Caetano diz que os “atos preparatórios habilitam um órgão administrativo a pronunciar a resolução final”.<sup>201</sup> Diogo Freitas do Amaral classifica como “atos instrumentais” os que “são auxiliares relativamente a atos administrativos decisórios”, dividindo-os em duas modalidades: 1) as “declarações de conhecimento”, pelas quais um órgão da Administração “exprime oficialmente o conhecimento que tem de certos fatos ou situações”; e 2) “atos opinativos”, pelos

---

público, seguindo as exigências de interesse geral. Os serviços públicos devem seguir a mudança das circunstâncias, acompanhar a sua evolução: as prestações ofertadas aos usuários devem aumentar sem cessar em quantidade e melhorar em qualidade, em obediência à lei do progresso aplicável aos serviços públicos.” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 295).

<sup>200</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 1-3. t. 3.

<sup>201</sup> CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 445. v. I.

quais um órgão da Administração “emite o seu ponto de vista acerca de uma questão técnica ou jurídica”, subdividindo estes em: a) “informações burocráticas”, ou seja, as “opiniões prestadas pelos serviços ao superior hierárquico para decidir”; b) “recomendações”, que emitem “opinião, consubstanciando um apelo a que o órgão competente decida de certa maneira”; e c) os “pareceres, atos opinativos elaborados por peritos especializados em certos ramos do saber” ou por órgãos consultivos.<sup>202</sup>

Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello são “atos preparatórios os que se praticam previamente para tornar possível o ato final ou conclusivo”, que compreendem: “requerimentos ou petições particulares; visto do chefe de repartição; aprovação prévia ou autorização; pareceres em que órgãos consultivos emitem opiniões”; e os “acertamentos preliminares de situações de fato e de direito para verificação da satisfação de determinados requisitos previstos”.<sup>203</sup> No dizer de Hely Lopes Meirelles, “ato intermediário ou preparatório” é “o que concorre para a formação de um ato principal e final”.<sup>204 205</sup>

As etapas de diagnóstico e de programação da atividade de planejamento têm pontos em comum, visto que, em qualquer etapa, os fatos são investigados, averiguados e avaliados para indicar as soluções propostas, momento em que os órgãos, por seus agentes, emitem juízo ao externar tais atos. Mesmo a descrição da realidade nunca está isenta de impressão pessoal; raramente pode-se falar em descrição neutra. Mas impõem-se, sempre, objetividade e impessoalidade na descrição, investigação e pesquisa da realidade, para o adequado planejamento da atividade administrativa.

---

<sup>202</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2002. v. II. p. 269-273.

<sup>203</sup> BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I. p. 548-549.

<sup>204</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 179.

<sup>205</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro nega a qualidade de atos administrativos “propriamente ditos”, sob o argumento de que “não se enquadram no respectivo conceito” os “atos enunciativos ou de conhecimento, que apenas atestam ou declaram a existência de um direito ou situação”, como os atestados, certidões, declarações, informações e os “atos de opinião”, como pareceres e laudos. Sustenta que tais atos não produzem efeitos jurídicos imediatos, mas ressalta que determinados atos “são preparatórios ou acessórios do ato principal”, não podendo ser “excluídos da noção de ato administrativo”, porque integram um procedimento ou “fazem parte de um ato complexo”, como condição de validade do ato principal e podem ser impugnados separadamente (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 196-197). No mesmo sentido, José Roberto Dromi, que os denomina de “simples ato da Administração.” (DROMI, José Roberto. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires: Astrea, 1987. p. 200 et seq. v. I).

Massimo Severo Giannini fala em “atividade instrumental” e “atividade final da administração”, sendo, a primeira, “destinada ao desenvolvimento da segunda”. A “atividade instrumental coincide, em sua maior parte, com a atividade de organização, da qual se ocupa”, e é constituída, numa primeira espécie, de “atividade aquisitiva de conhecimento (...) técnico especializado do setor em que se processa”. Os mais variados problemas administrativos podem ser objeto de parecer de qualquer ciência ou arte, tais como “engenharia, urbanismo, higiene, química, história da arte, arqueologia, crítica literária e artística” e assim por diante. Pareceres, estes, que devem ser analisados conjuntamente com outras questões, como, por exemplo, “econômica, sociológica e jurídica”, reportando-se à “conveniência administrativa, pura e simplesmente”.<sup>206</sup>

A multiplicidade de áreas em que atua o Poder Público, no exercício da função administrativa, demonstra o acerto das palavras de Miguel Reale, quando aponta, como “centro de interesses” dos “operadores do Direito em função das tarefas do planejamento”, uma nova série de disciplinas a serem estudadas, que exemplifica: “estudos de ciência da administração, técnica de planejamento, contabilidade pública, ciência das finanças, política do Direito, informática jurídica, Direito Econômico, organização internacional, etc.”<sup>207</sup>

São atos preparatórios os estudos, averiguações, exames, vistorias, laudos, avaliações, inspeções, informações, pareceres técnicos e jurídicos, consulta pública, audiência pública, desenhos, gráficos, memoriais, relatórios, etc., que devem ser exteriorizados, na forma escrita, porque, na fala de Celso Antônio Bandeira de Mello, “não pode haver ato sem forma”, pois “o Direito não se ocupa de pensamentos ou intenções enquanto não traduzidos exteriormente”.<sup>208</sup> Estes atos são, obrigatoriamente, praticados na atividade de planejamento, seja na elaboração de planos, programas, projetos ou mesmo de um único ato administrativo.

Exemplificando: os sinais eletrônicos de trânsito emitidos por semáforos, que emitem atos administrativos de comando, simbolizados por cores: “pare” (vermelho), “espere” (amarelo) e “siga” (verde), são amplamente planejados e mantidos por

---

<sup>206</sup> GIANNINI, Massimo Severo. **Diritto amministrativo**. Milão-Itália: Giuffrè, 1993. p. 35-37. v. II.

<sup>207</sup> REALE, Miguel. Direito e planificação. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 24/94, p. 97, 1973.

<sup>208</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 389.

programas. A instalação de tais aparelhos é precedida de estudos e avaliações do trânsito, do fluxo de veículos, de seus tipos – se pesados, leves ou médios –, dos horários de maior movimento, do tempo de cada comando segundo o cruzamento das vias – se uma avenida de grande movimento que cruza com uma simples rua de escasso tráfego, ou entre duas avenidas intensamente movimentadas –, devendo os aparelhos de determinada região atuar de forma coordenada, e assim por diante. A complexidade do plano exige multidisciplinaridade, com a participação de profissões diversas como engenharia de trânsito, de informática e de outras áreas, que devem travar debates e discussões, praticar atos preparatórios, antes da instalação do aparelho, na genuína atividade de planejamento.

As decisões administrativas automatizadas, com emprego de aparelhos eletrônicos, estão sujeitas, afirmam Hans J. Wolft, Otto Bachof e Rolf Stober, “a uma dupla limitação, deverão ser formuláveis num programa informático não só o processo, mas também as suas premissas e bifurcações de decisão necessárias para a tomada de decisão”, o que “compreende a preparação formal das informações a tratar”; de outro lado, “a instalação só pode produzir resultados que correspondam ao padrão de decisão previamente estabelecido”, os “aparelhos electrónicos não podem operar de forma inovadora ou autônoma”, sendo “necessário recorrer à capacidade de apreciação individual dos administradores” que, no âmbito desta ação, em muitos casos, reside mais “na preparação da decisão” e menos na “tomada de decisões automatizadas”.<sup>209</sup>

Os sinais de trânsito emitidos por um único aparelho de semáforo são precedidos de ampla atividade de planejamento. O cambiar de luzes dessa máquina emitindo ordens é o resultado de um plano administrativo de trânsito, que é todo construído, avaliado e mantido pela atividade-meio de planejamento. “Alguém os programou”, afirma Régis Fernandes de Oliveira, “de forma a fazê-los funcionar e, a todo instante, emanar ordens de comportamento”.<sup>210</sup> Marcus Vinícius Filgueiras Júnior, ao tratar do ato administrativo eletrônico automático, fala em “construção do ato-programa”, do qual emanará o ato administrativo principal.<sup>211</sup>

---

<sup>209</sup> WOLFT, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo**. Tradução António Francisco de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. v. I. p. 74-75.

<sup>210</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 69.

<sup>211</sup> FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Ato administrativo eletrônico e teleadministração, perspectivas de investigação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237-243, p. 254, jul./set. 2004.

As grandes obras exigem a prática de inúmeros atos preparatórios na atividade de planejamento. Basta lembrar a construção da pirâmide de Quéops, que exigiu conhecimentos técnicos sem dispor da informática e das grandes máquinas da atualidade. A obra tem altura original de 146,5 metros e 230 metros em cada um dos lados, foi construída com 2.300.000 blocos de pedra, com peso médio de 2,5 toneladas. Antonio Cesar Amaru Maximiano, que fornece estes dados, estima que cem mil pessoas “tenham trabalhado na obra, durante 23 anos, movimentando uma média de 270 blocos todos os dias”.<sup>212</sup> Chega a ser inimaginável a multiplicidade de atos administrativos preparatórios realizados para a construção, por exemplo, da Usina Hidrelétrica de Itaipu Binacional, com potência instalada de 14.000 MW (megawatts), com vinte unidades geradoras de 700 MW, gerando um total de 94.684.781 megawatts-hora (MWh). A barragem tem 196 metros de altura e 7.700 metros de comprimento; seu reservatório, área alagada de 1.350 km<sup>2</sup>. O empreendimento utilizou quarenta mil trabalhadores diretos e consumiu 12,57 milhões de metros cúbicos de concreto, equivalentes a 210 estádios do Maracanã, e uma quantidade de ferro equivalente a 380 Torres Eiffel.<sup>213</sup> Nada disso seria possível sem aprofundada e múltipla atividade de planejamento teórico.

### **3.3.1 Planejamento e pareceres**

Pareceres técnicos ou técnico-jurídicos, que analisam a realidade e as causas, apontadas na fase de diagnóstico, e indicam soluções, métodos, esclarecimentos, caminhos para alcançar os fins do plano, são atos administrativos preparatórios, desenvolvidos na atividade de planejamento administrativo. No dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello, “são atos de administração consultiva”, que visam a “informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”.<sup>214</sup> Os pareceres jurídicos analisam a

---

<sup>212</sup> MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 25.

<sup>213</sup> **Usina Hidrelétrica de Itaipu**. In: WIKIPÉDIA. A enciclopédia livre. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina\\_Hidrel%C3%A9trica\\_de\\_Itaipu](http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina_Hidrel%C3%A9trica_de_Itaipu)>. Acesso em: 20 out. 2009.

<sup>214</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 417.

legalidade dos planos, segundo o direito posto. Não se trata aqui de assumir defesa de posições e decisões anteriormente adotadas, ou ainda, para utilizar uma expressão de Santo Agostinho, de “tagarelices para ganhar causas”,<sup>215</sup> mas de análises, informações e conselhos prévios, elucidando, ilustrando, servindo de base para as decisões a serem tomadas, voltadas para o futuro. Pareceres, que não são prévios, não constituem atos de planejamento, mas de defesa ou de acudimento de atos e decisões anteriores; portanto, voltam-se para o passado, enquanto os atos preparativos do plano tendem ao futuro.

A atividade administrativa, diz José Roberto Dromi, “é variada e complexa” e impõe a “colaboração específica de órgãos de consulta, técnicos e profissionais”, com competência para “dar seus pareceres em assuntos administrativos e governamentais, resultado da crescente complexidade da função administrativa”. A função dos órgãos consultivos “é uma atividade preparatória das decisões dos órgãos ativos da Administração”, que se traduz na formulação de uma opinião técnica qualificada, em seus aspectos “intrínsecos e extrínsecos”, faz “parte dos atos prévios à emissão da vontade” e integra “uma etapa de caráter consultivo-deliberativo” no procedimento administrativo de “formação da vontade estatal”.<sup>216</sup>

Os pareceres se dividem em facultativos, obrigatórios e não vinculantes e obrigatórios e vinculantes (Lei n. 9.784/99, art. 42, §§ 1º e 2º).<sup>217</sup> A emissão dos primeiros é facultativa; a lei não a impõe. É dever legal a emissão do parecer obrigatório não vinculante, mas suas conclusões não atrelam o órgão de decisão, que pode ou não acatá-las. No terceiro caso, o parecer é de emissão imperativa e suas conclusões devem ser seguidas pelo órgão de decisão. Neste último, quem acaba por decidir é o órgão consultivo, que emite o parecer, de obediência

---

<sup>215</sup> Santo Agostinho, ao falar da sua vida como professor de retórica, diz que “vendia tagarelices para ensinar a ganhar causas”, AGOSTINHO, Santo. **Confissões**. Tradução Maria Luiza Jardim Amarante. São Paulo: Paulus, 1997, p. 90.

<sup>216</sup> DROMI, José Roberto. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires: Astrea, 1987.t. I. p. 201-203.

<sup>217</sup> Oswaldo Aranha Bandeira de Mello classifica o parecer em: a) facultativo, que “consiste em opinião por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer norma jurídica determine sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”; b) obrigatório, que “consiste em opinião emitida por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”; e c) conforme ou vinculante, o qual a Administração Pública “não só deve pedir ao órgão consultivo, como deve segui-lo ao praticar o ato ativo ou de controle”. (BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 583-584). Sobre parecer facultativo, obrigatório e vinculante na doutrina estrangeira ver: GALLI, Rocco; GALLI, Domitilla. **Curso di diritto amministrativo**. Padova-Itália: Cedam, 2001. v. II. p. 656-658. CHAPUS, René. **Droit administratif general**. Paris: Montchrestien, 2001. t. 1. p. 1.113-1.115.

impositiva pelo órgão de decisão, que se limita a cumprir mera formalização do que já estava pré-determinado. Parecer vinculante, advertem Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari, “não é parecer: é decisão”.<sup>218</sup>

Parecer técnico deve ser do setor do objeto do plano ou mesmo de vários setores, quando envolve mais de uma área. São os denominados “serviços técnicos profissionais” que, no dizer de Hely Lopes Meirelles, “exigem habilitação legal para sua execução”, que varia “desde o simples registro profissional ou firma na repartição administrativa competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido”, caracterizado pela “privatividade de sua execução por profissional habilitado”. Os serviços técnicos profissionais podem ser “generalizados, especializados e especializados de natureza singular”.<sup>219</sup> Parecer de engenharia civil só pode ser proferido por engenheiro civil, com inscrição no CREA (lei n. 5.194/66, arts. 2º, 3º, 4º, 7º); o parecer de medicina, por médicos inscritos no CRM (lei n. 3.268/57, arts. 17 a 19); parecer jurídico, por membros da Advocacia Geral da União, procuradores dos Estados (arts. 131 e 132, CF) e advogados, todos com inscrição na OAB (lei n. 8.906/94, arts. 1º e 3º), e assim por diante. A análise, opinião, conclusão, indicação, só têm relevância e valor se forem proferidas por profissional da matéria e com experiência, sob pena de se transformarem em mero palpite.

Parecer técnico ou jurídico como ato preparatório, emitido no exercício da atividade de planejamento, é somente aquele que, diante dos fins do plano, na fase do diagnóstico, em face da realidade vivida, aponta as causas e indica soluções, envolvendo a etapa de programação, segundo a sua área de conhecimento. Quando adotado, o parecer passa a fazer parte integrante da decisão administrativa e contém a motivação do ato.<sup>220</sup> Médicos, na elaboração de um plano de redução de determinada doença em região específica, na confecção de um parecer, devem indicar as causas e propor soluções, que podem ir desde o acréscimo de alimentação que contenha um tipo de vitamina de que é desprovida a população ou

---

<sup>218</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 178. No mesmo sentido AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2002. v. I. p. 274.

<sup>219</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 59.

<sup>220</sup> Neste sentido a doutrina de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 230-322.

vacinação dos habitantes, ou, ainda, à construção de determinada obra, como, por exemplo, de saneamento básico na localidade, com o fornecimento de água potável e coleta domiciliar de esgoto ou canalização deste que corre a céu aberto. O parecer auxilia e prepara a medida a ser tomada no exercício da função administrativa.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.073-3/DF, que cuida da responsabilidade do advogado, que emite parecer jurídico, solidariamente com o administrador, decidiu pela impossibilidade de responsabilização, sob o fundamento de que “o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva”, conforme a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, que invoca e transcreve, visando a “informar, elucidar, sugerir providências administrativas”. Reconheceu que o advogado “somente será civilmente responsável pelos danos causados”, decorrentes “de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticados com culpa, em sentido largo”.<sup>221</sup> De qualquer forma, o parecer ficou reconhecido, neste julgado, como ato preparatório, na atividade de planejamento administrativo.

Para planos complexos e de vulto são necessários pareceres elaborados por profissionais de alto grau de conhecimento. Tanto que a Lei n. 8.666/93, sempre preocupada com o planejamento, fala em “serviços técnicos profissionais especializados”, trabalhos relativos a “estudos técnicos, planejamento, projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, assessorias e consultorias técnicas” (art. 13, I, II e III). Todas estas atividades são atos administrativos preparatórios, desenvolvidos no planejamento administrativo. São serviços que podem ser contratados por licitação, na modalidade concurso (arts. 13, § 1º; 22, § 4º e 52), ou diretamente, com inexigibilidade de licitação (art. 13, § 1º; 25, II, § 1º). Impõe, ainda, que sejam juntados, no procedimento licitatório, “pareceres

---

<sup>221</sup> Diz a ementa do referido acórdão: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parágrafo. único, art. 71, II, art. 133. Lei n. 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa (Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 377). II. O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; lei n. 8.906/94, art. 32. III. Mandado de Segurança deferido”. (MS n. 24.073-3/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Julgado em 06/11/2002). Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2009.

técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade” (art. 38, III). E, como atividade de controle, determina que as “minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes” sejam “previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração” (parágrafo único do art. 38).

O Supremo Tribunal Federal decidiu, no Mandado de Segurança n. 24.584-1/DF, que, se o parecer jurídico emitido com fulcro no art. 38, da Lei n. 8.666/93, “quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação”, cabe a responsabilização do seu prolator.<sup>222</sup> O Tribunal de Contas da União vem decidindo pela responsabilidade dos autores de pareceres jurídicos.<sup>223</sup> Aqui, não se trata propriamente de planejamento, mas de controle do que foi feito.

A bem da verdade, a Lei Geral de Licitações e Contratos fecha o cerco, impondo como dever a atividade de planejamento, de maneira que, na ausência de pessoal capacitado nos quadros do Poder Público, determina a contratação, não de serviços técnicos comuns, mas de “serviços técnicos profissionais especializados” que, no magistério de Hely Lopes Meirelles, “são aqueles que, além de habilitação técnica e profissional normal”, sejam realizados “por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica”, ou, ainda, “através de

---

<sup>222</sup> A ementa do julgado reza: “ADVOGADO PÚBLICO – RESPONSABILIDADE – ART. 38 DA LEI N. 8.666/93 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei n. 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.” (MS n. 24.584-1/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Julg. em 09/08/2007). Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2009.

<sup>223</sup> Do TCU, veja-se os seguintes acórdãos: AC N. 462/2003, Rel. Min. ADYLSO MOTA, D.O.U. 07 abr. 2003; AC N. 1.616/2003, Rel. Min. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, D.O.U. 07 nov. 2003; AC N. 1.412/2003, Rel. Min. LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA, D.O.U. 29 ago. 2003; AC N. 206/2007, Rel. Min. AROLDO CEDRAZ, D.O.U. 02 mar. 2007; AC N. 342/2007, Rel. Min. MARCOS BEMQUERER, D.O.U. 02 mar. 2007; AC N. 2.189/2006, Rel. Min. GUILHERME PALMEIRA, D.O.U. 11 ago. 2006; AC N. 3.564/2006, Rel. Min. MARCOS BEMQUERER, D.O.U. 08 dez. 2006; AC N. 1.116/2004, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, D.O.U. 19 mai. 2004; AC N. 512/2003, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, D.O.U. 03 abr. 2003; AC N. 147/2006 - Plenário, Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER, D.O.U. 21 fev. 2006; AC N. 1.427/2003, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, D.O.U. 17 jul. 2003; AC N. 1.524, Rel. Min. AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI, D.O.U. 28 jul. 2005; AC N. 789/2006, Rel. Min. GUILHERME PALMEIRA, D.O.U. 10 abr. 2006; AC N. 1.116/2004, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, D.O.U. 19 mai. 2004; AC N. 19/2002, Rel. Min. GUILHERME PALMEIRA, D.O.U. 07 fev. 2002; AC N. 364/2003, Rel. Min. GUILHERME PALMEIRA, D.O.U. 28 abr. 2003. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 out. 2009. Na doutrina sobre a responsabilidade da assessoria jurídica na emissão de pareceres ver: JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2009. p. 506-509. FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 283-290.

cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento”. Tais serviços são considerados de “alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos de mesma profissão”.<sup>224</sup> Demandam, pois, contratos a serem efetuados para o adequado planejamento administrativo.

### 3.4 Planejamento e coordenação

Coordenação constitui núcleo e essência da atividade de planejamento. Todas as etapas do procedimento do planejamento, definição dos fins, diagnóstico e programação de ação, devem ser coordenadas, coesas, harmônicas, coerentes, integradas, interagidas, entrosadas, concatenadas, para a elaboração e efetivação do plano, que pressupõe unidade de ação. Coordenação evita contradições, descaminhos, repetição, desperdícios de tempo, material humano e físico. Racionalidade, liames e comunicações, com troca de informações entre órgãos, são imprescindíveis para a ação coordenada rumo às finalidades dos planos. A lógica de atuação de planejamento reside na coordenação, sob pena de jamais serem atingidos os fins planejados. Se cada ato seguir rumo próprio, um contradizendo o outro, instaura-se um caminho suicida, em que um ato mata o outro e nenhum sobrevive, sem jamais alcançar as finalidades objetivadas. A falta de coordenação, no exercício da função administrativa de planejamento, nega a razão de existência e de racionalidade do próprio Estado. O procedimento de planejamento administrativo demanda a participação dinâmica, efetiva, mas coordenada de todos os setores envolvidos.

A Constituição da República diz que cabe ao Ministro de Estado, dentre outras atribuições, “exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência” (art. 87, parágrafo

---

<sup>224</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Estudos e pareceres de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. VIII. p. 81-89.

único, I).<sup>225</sup> O Decreto-Lei n. 200/67 considera a coordenação “princípio fundamental” e “permanente” da atividade administrativa da Administração Federal, especialmente na execução dos planos e programas de governo, a ser exercida em todos os níveis, mediante a atuação das chefias individuais, com a “realização sistemática de reuniões com participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo”; em nível superior, a cooperação será assegurada por reuniões do Ministério com Ministros de áreas afins. Quando submetidos ao Presidente da República, os assuntos deverão “ter sido previamente coordenados com todos os setores” interessados, através de consultas e entendimentos, para soluções integradas, que se harmonizem com a política geral e setorial. Os órgãos que atuem na mesma região devem agir coordenadamente, assegurando a programação e execução integrada dos serviços federais (arts. 6º, II; 8º, §§; e 9º, Decreto-Lei n. 200/67).<sup>226</sup>

O princípio da coordenação, para Hely Lopes Meirelles, “visa entrosar as atividades da Administração”, evitando “a duplicidade de atuação, a dispersão de recursos, a divergência de soluções e outros males característicos da burocracia”; coordenar é “harmonizar todas as atividades da Administração, submetendo-as ao que foi planejado”, poupando “desperdícios”, “em qualquer de suas modalidades”; impõe-se “a todos os níveis da Administração”.<sup>227</sup> Planejamento sem coordenação, adverte Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, “a nada conduz”; nela “estão os liames que levam ao comando administrativo”, onde “os elementos se fazem reais e vivos, imediatos e presentes, porque refletem estruturas básicas e existentes”, como “suporte na integração da atividade” e “ação de controle diretivo das variadas e dispersas funções administrativas”. Para “efeitos de coordenação”, na preparação de qualquer projeto de planejamento, devem ser procurados “a lógica administrativa na

---

<sup>225</sup> Dispositivo constitucional, que levou Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini, a afirmar que “o princípio da coordenação foi constitucionalizado.” (BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 141).

<sup>226</sup> O Anteprojeto de organização administrativa que revoga o DL 200/67, elaborado por comissão de juristas, mantém a coordenação, no Capítulo V, que cuida do Planejamento, nos arts. 40 a 44, destinada “a simplificar, integrar e unificar a ação”. Maria Coeli Simões Pires comenta que: “A ação articuladora envolve a coordenação e a supervisão. Coordenar significa integrar, simplificar e unificar a ação do Estado, e supervisionar relaciona-se com o conceito de controle, garantindo que as políticas públicas sejam concebidas, implementadas e monitoradas de forma conjunta, voltadas para as necessidades de inclusão e desenvolvimento sociais.” (MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 183, 321-344)

<sup>227</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 750-751.

relação entre órgãos e pessoas participantes” e “os nexos com o sistema legislativo para a preservação da legalidade na ação governamental”.<sup>228</sup>

O planejamento implica, ensina Eros Roberto Grau, “em que as ações do setor público sejam coordenadamente desenvolvidas”, característica que “acarreta o benefício de impedir a ocupação múltipla e concomitante de várias unidades do setor público na perseguição de um mesmo objetivo”, o que “poderia encaminhá-las a um regime de concorrência, em que articulassem ações contraditórias”, levando a “resultados negativos” quando adicionados os esforços desempenhados por todos.<sup>229</sup> João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos chegam a falar em “administração pública coordenada”.<sup>230</sup>

A coordenação é sempre interna, impondo o inter-relacionamento dos diversos órgãos que participam do planejamento. Exige-se, também, a coordenação externa quando houver a participação de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, fora dos quadros do ente público planejador, em regime de cooperação. Esta pressupõe aquela, porque cooperação sem coordenação configura uma contradição, isto é, não cooperação. Não se elabora um projeto para construção de um hospital só por engenheiros civis, sem ouvir os profissionais da saúde, os órgãos ambientais; não se cria um plano de alimentação escolar, visando inserir determinada vitamina para combater desnutrição de alunos de determinada região, sem a participação de médicos, nutricionistas, professores e dos servidores que preparam a merenda escolar. Nenhum plano administrativo que envolva despesa pode ser realizado sem a participação dos agentes públicos encarregados dos setores de contabilidade e orçamento. Quanto maior a complexidade e a extensão do plano, mais setores estarão engajados e envolvidos coordenadamente na atividade de planejamento.

---

<sup>228</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Comentários à reforma administrativa federal**. São Paulo: Saraiva, 1983. p. 75-79.

<sup>229</sup> GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 13.

<sup>230</sup> QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. O setor público. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. (Orgs). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 200. v. I.

### 3.5 Planejamento e fundos financeiros

Integra a estratégia de planejamento, em muitos casos, a criação de fundos financeiros com vinculação de receitas ou reserva de recursos, com a finalidade de dar garantia à execução de planos, programas e projetos. Trata-se de instrumento de suporte financeiro.<sup>231</sup> Regis Fernandes de Oliveira diz que, quanto aos tipos, os fundos têm dois significados: “a) vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade, b) reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas”.<sup>232</sup> A instituição de fundos, na atividade de planejamento, tem finalidade determinada, visando assegurar recursos e bens, para atingir os fins do plano. O que confirma nosso entendimento de que o planejamento começa pelo fim, pois só é permitida a criação de fundos com fins específicos.

A Constituição Federal veda, em princípio, vinculação orçamentária (art. 167, IV), exceto, para: 1) repartição do produto de arrecadação (arts. 158 e 159): a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) Fundo de Desenvolvimento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); 2) a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde; 3) manutenção e desenvolvimento do ensino, para o qual foi criado, pela EC n. 53/2006, um fundo (art. 60, ADCT), atualmente regulado pela lei n. 11.494/2007, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil; e 4) prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Os planos de saúde e educação podem contar com apoio de fundos como estratégia de garantia financeira.<sup>233</sup>

---

<sup>231</sup> José Cretella Júnior dá o seguinte conceito de fundo público: “é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado a determinado fim”. Não é fundação e nem incorporação, mas “é dotado de personalidade judiciária” e pode figurar como parte autor ou réu, na “relação jurídico-processual”. Fundo público “é o patrimônio público, sem personalidade jurídica, mas com capacidade postulacional, afetado a um fim público”. (CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. VII, p. 3.718.).

<sup>232</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 274.

<sup>233</sup> Regis Fernandes de Oliveira faz uma resenha dos fundos existentes que enumera, num total de quinze: 1) FA – Fundo de Amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal; 2) FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador; 3) FAPI – Fundo de Aposentadoria Programa Individual; 4) FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais; 5) FPEX – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados; 6) FDS – Fundo de

Visando evitar a sua proliferação desenfreada,<sup>234</sup> o texto constitucional restringe a criação de fundos, estabelecendo que compete à lei complementar fixar “condições para a instituição e funcionamento de fundos” (art. 165, § 9º, II) e veda a “instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa” (art. 167, IX). Não é essencial, no dizer de Régis Fernandes de Oliveira, “que a lei o institua, basta que autorize sua criação”.<sup>235</sup>

A Lei n. 4.320/64, no seu art. 71, define “fundo especial” como “o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”. José Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, a partir deste dispositivo legal, apontam as seguintes características dos fundos financeiros especiais: “receitas especificadas; vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços; normas peculiares de aplicação; vinculação a determinado órgão da Administração; descentralização interna do processo decisório; e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas específicas”. Concluem que um fundo especial “não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária”, ou, tão somente, “uma conta mantida na Contabilidade”, como um “tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas”, assim como por “aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculadas a um programa de trabalho”, visando cumprir “objetivos específicos em uma área de responsabilidade”.<sup>236</sup>

---

Desenvolvimento Social; 7) FGE – Fundo de Garantia à Exportação; 8) FGDLI – Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias; 9) FGPC – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade; 10) FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; 11) FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia; 12) FINOR, para desenvolvimento da Região Nordeste; 13) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Fundo da Terra; 14) FGC – Fundo Garantidor de Créditos; e 15) FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento. (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 277-278).

<sup>234</sup> Para um histórico da instituição de fundos, desde 1899, com a criação de fundo, por meio da lei n. 581, de 20/07/1899 e a desmedida proliferação dos mesmos, ver os comentários de NUNES, Cleucio Santos. Orçamentos públicos. In: CONTI, José Maurício. (Coord). **A Lei n. 4.320/1964 comentada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 204 et seq. A Constituição de 1988, no art. 36, ADCT, determinou a extinção dos fundos então existentes.

<sup>235</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 277.

<sup>236</sup> MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei n. 4.320 comentada**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p. 154-155.

A Lei n. 11.079/2004, que instituiu as parcerias público-privadas (PPPs) nos arts. 8º e 16 a 21, prevê a criação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP) com a finalidade de “prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais” nessas avenças.<sup>237</sup> Autoriza a União, suas fundações e autarquias a criar e participar do FGP, por meio de cotas, no limite global de seis bilhões de reais, com patrimônio formado pelo “aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas”, devendo integralizar as cotas em “dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis”, inclusive ações, ou, ainda, “outros direitos com valor patrimonial”; permite, também, o aporte de bens de uso especial ou de uso comum, desde que desafetados. O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas e responderá por suas obrigações. O Decreto Federal n. 5.411/2005 autorizou a integralização de cotas do FGP com transferência de ações representativas de sua participação acionária em sociedade de economia mista disponíveis para venda, que relacionou nos seus Anexos I e II. Maurício Portugal Ribeiro e Lucas Navarro Prado sustentam que o FGP “é antes uma companhia seguradora que um fundo de investimento”.<sup>238</sup>

Celso Lafer dá notícia de como, no Plano de Metas, para “resolver os problemas internos decorrentes das incertezas quanto ao processo orçamentário”, lançou-se mão das “contas dos fundos especiais”, facilitando a cooperação entre os entes da Federação e as áreas econômicas, seja na criação de novos fundos ou na

---

<sup>237</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que as disposições dos arts. 8º, I e II, e 16 e segs, da referida Lei de PPP, que autorizam a vinculação de receitas e a criação do FGP, como instrumentos de garantia das PPPs, são “gritantemente inconstitucionais”, por violarem o disposto nos arts. 5º, *caput*, 37, 100, 165, § 9º, II, 167, II, IV, VII, da CF e art. 36, do ADCT, porque criam privilégios contra o procedimento de precatório, para recebimento de créditos junto à Fazenda Pública, vinculam receitas, criam fundo especial, sem regulamentação de lei complementar e fora das hipóteses constitucionais, violam os princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa. Considera inadmissível a criação de empresa estatal “garantidora de obrigações oriundas de PPPs”, porque acarreta “desnaturamento da índole de tais entidades.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.780-783).

<sup>238</sup> RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PP: Parceria Público-Privada – fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 349. Carlos Ari Sunfeld afirma que o “FGP é uma nova espécie de pessoa jurídica governamental federal, concebida para fins específicos, mas enquadrada no gênero ‘empresa pública’, pois seu capital é inteiramente público, subscrito pela União, suas autarquias e fundações públicas, no limite expressamente previsto pela lei (art. 16, *caput*). Sua instituição observou inteiramente a exigência do art. 37, XIX, da CF, tendo sido autorizada pela Lei das PPPs, com todos os requisitos necessários.” (SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 43).

utilização dos já existentes “vinculando-os diretamente à execução de determinadas metas”.<sup>239</sup> A estratégia deu enormes resultados na execução do mencionado plano.

### 3.6 Planejamento e participação popular

Toda e qualquer participação popular efetivada durante o procedimento de elaboração de plano perante o Poder Público é atividade de planejamento. A participação da população, quando é convocada a participar, seja por meio de audiência pública,<sup>240</sup> consulta pública, enquete<sup>241</sup> ou outros meios, para prestar informações, dar opiniões, apresentar sugestões e discutir as ações a serem tomadas, pelo Poder Público, sobre determinado plano, programa ou projeto, constitui atos preparatórios ou instrumentais das fases de finalidade, diagnóstico e programação da ação do procedimento de planejamento. Determina a Constituição que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único) e prevê uma série de meios de participação direta das pessoas físicas e jurídicas no trato da coisa pública, seja na fase de planejamento, de controle ou mesmo antes, já na escolha dos governantes pelo voto, nas eleições, ou por via de plebiscito, referendo e iniciativa popular (arts. 5º, XIV, XXXIII, XXXIV, ‘a’ e ‘b’, LIV, LV, LXIX, LXX, LXXII, ‘a’ e ‘b’, LXXIII; 10; 14; 18, §§ 3º e 4º; 29, XII, XIII; 31, § 3º; 37, § 3º, I, II e III; 58, § 2º, II, IV; 61, § 2º; 74, § 2º; 103-B, § 5º, I; 130-A, § 3º, I; 187; 198, III; 204, II; 205; 206, VI; 216, § 1º; 225, todos da Constituição de 1988).

---

<sup>239</sup> LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961):** processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 90.

<sup>240</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto conceitua o instituto da audiência pública como “um processo administrativo de participação aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando ao aperfeiçoamento da legitimidade das decisões da Administração Pública, criado por lei, que lhe preceitua a forma e a eficácia vinculatória, pela qual os administrados exercem o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a decisões de maior aceitação consensual”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 204).

<sup>241</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que o “vocábulo ‘enquete’, de origem francesa (*enquête*), designa, no caso, uma forma de participação consistente na consulta à opinião pública sobre assuntos de interesse geral; normalmente, precede a elaboração de normas de caráter geral, em que a apresentação de sugestões pelos interessados pode ser útil para a decisão sobre determinados assuntos de interesse público”. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na administração pública. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, v. 1, n. 127, p. 134, 1993.

A partir da Carta da República, Dinorá Adelaide Musetti Grotti, afirma que há um “princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública” que é “inerente à idéia de Estado Democrático de Direito”, no Preâmbulo do texto constitucional, reafirmado no art. 1º e “reiteradamente expresso em vários setores da Administração Pública”.<sup>242</sup> Participação popular que, no magistério de Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz, consiste na “interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesse da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais”.<sup>243</sup>

O começo do debate sobre planejamento se dá nas eleições, quando os candidatos devem elaborar e apresentar as suas “propostas” ou “planos de governo” aos eleitores, durante o processo eleitoral, sob a promessa de que, se eleitos, os efetivarão. Os partidos políticos, que detêm o monopólio das candidaturas (art. 14, § 3º, V, CF), adquirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, mas devem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, §§ 1º e 2º, CF/88). No estatuto partidário consta o programa, os objetivos políticos, a estrutura, organização e funcionamento do partido (Lei n. 9.096/95, arts. 5º, 7º, 9º, I, 10 e 14).<sup>244</sup> A ideia de planejamento governamental, na quadra constitucional, tem sua concepção no nascimento dos partidos políticos. O cidadão, ao votar em determinados candidatos ou partidos, dá o seu apoio ao “plano de governo” apresentado por estes nas eleições. O voto é assim uma modalidade de participação popular no planejamento estatal.

A Carta Magna fala em planejamento participativo municipal com a “cooperação das associações representativas” (art. 29, X, CF), comando constitucional que, no dizer de Dinorá Adelaide Musetti Grotti, “direciona genericamente a adoção de institutos de participação popular pela Administração

<sup>242</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 353.

<sup>243</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopez. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Coords). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. II. p. 116..

<sup>244</sup> O TSE dá notícia de vinte e sete partidos políticos, com seus estatutos registrados, a saber: PMDB-15; PTB-14; PDT-12; PT-13; DEM-25; PCdoB-65; PSB-40; PSDB-45; PTC-36; PSC-20; PMN-33; PRP-44; PPS-23; PV-43; PTdoB-70; PP-11; PSTU-16; PCB-21; PRTB-28; PHS-31; PSDC-27; PCO-29; PTN-19; PSL-17; PRB-10; PSOL-50; PR-22. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2009. O mundo atual não conhece duas ideologias diferentes, mas os partidos políticos brasileiros oferecem, em tese, 27 diversas.

Pública dos municípios”.<sup>245</sup> Nesta esteira, o Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana no desenvolvimento social da cidade terá “gestão democrática por meio da participação da população e das associações” na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, com a cooperação entre governos e iniciativa privada, com audiência do Poder Público municipal e da população. Obriga à realização de debates, audiências e consultas públicas como instrumentos de gestão democrática da cidade sobre as propostas de planos (arts. 2º, II, III, XIII, 43, 44 e 45 da Lei n. 10.257/2001). O que confirma tais instrumentos como atos preparatórios da atividade de planejamento.

No planejamento orçamentário, o engajamento popular se dá no denominado “orçamento participativo”, aperfeiçoado, na fala de James Giacomoni, “pela participação da comunidade na análise e discussão dos problemas e na identificação das soluções que mais de perto dizem respeito aos interessados”, criando “uma metodologia de distribuição dos recursos para investimentos”, com o emprego concomitante de “várias alternativas participativas – audiências públicas, pesquisas de opinião, painéis, comitês de orçamento, etc.”, garantindo assim “o compartilhamento da capacidade decisória com a comunidade” de maneira legítima.<sup>246</sup> A Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, ao cuidar da transparência da gestão fiscal, assegura o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante “os processos de elaboração e discussão dos planos, de lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (art. 48, parágrafo único). O Estatuto da Cidade arrola como instrumento de política urbana a “gestão orçamentária participativa” (art. 4º, III, ‘f’, da Lei n. 10.257/2001).

A participação, por meio de audiência pública, é prevista na fase de planejamento de contratação administrativa, antes de publicado o ato convocatório, nas licitações ou para o conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas, sempre que o valor estimado for superior a cem vezes o limite previsto no art. 23, I, ‘c’, da

---

<sup>245</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 354.

<sup>246</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 250-251. O orçamento elaborado com a participação popular, segundo Dinorá Grotti “deixa de ser uma peça fictícia e passa a refletir as verdadeiras necessidades populares, assumindo o seu verdadeiro papel: instrumento de planejamento de um governo democrático”. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Desafios da democratização da gestão local: a formulação do orçamento participativo*. In: GARCIA, Maria (Coord.). **Democracia, hoje**. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Celso Bastos, 1997, p. 175).

LGL (art. 39, Lei n. 8.666/93). A Lei n. 8.987/95 determina que, nos contratos de concessões, os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão e úteis para a licitação, “estarão à disposição dos interessados” (art. 21). As minutas do edital e do contrato, na contratação de parceria público-privada, estão condicionadas à consulta pública, com ampla divulgação da justificativa para contratação, identificação do objeto, prazo, valor estimado, para recebimento de sugestões (art. 10, VI, Lei n. 11.079/2004).

Os processos administrativos que envolvem assunto de interesse geral demandam abertura de período de consulta pública, antes da decisão do pedido; e audiência pública, antes da tomada de decisão de questões relevantes, para debates (Lei Federal n. 9.784/99, arts. 31 a 35). A Lei n. 9.748/97, que cuida das agências reguladoras, impõe a realização de audiência pública para o início de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas, que afetem direitos dos agentes econômicos, consumidores e usuários (art. 19); a Lei n. 9.427/96, que instituiu ANEEL, também exige audiência pública no processo decisório (art. 4º, § 2º); a Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu audiência pública, quadrimestral, para demonstração e avaliação do cumprimento de metas fiscais (art. 9º, § 4º). Audiências públicas estão previstas em procedimentos ambientais que envolvam degradação, para os quais a Constituição ordena “estudo prévio de impacto ambiental” (art. 225, § 1º, IV), no processo judicial (Lei n. 9.868/99, art. 9º, § 1º), processo legislativo (art. 58, § 2º, II, CF) e na atuação do Ministério Público (Lei n. 8.625/93, art. 27, IV).<sup>247</sup>

A participação popular no planejamento administrativo, por qualquer meio que o valha, pode se dar nas três fases: finalidade, diagnóstico e programação da ação. Agustín Gordillo afirma que a audiência pública, além de anteceder a emissão de normas jurídicas administrativas ou legislativas, realiza-se “antes da aprovação de projetos de grande importância ou de impacto sobre o meio ambiente ou a comunidade” e, ainda, de “um projeto que afeta o usuário”, com “campo de atuação

---

<sup>247</sup> Para audiência pública nos procedimentos de meio ambiente e processos judicial, legislativo e do Ministério Público ver: SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 229, n. 259, p. 269-274, jul./set. 2002.

sumamente amplo”.<sup>248</sup> Mesmo quando o Poder Público já tenha definido os fins do plano, chamar a população para o debate na fase de diagnóstico é vital para que a realidade e as causas sejam analisadas e apontadas por aqueles que vivenciam tanto uma como as outras. A Administração Pública, ao apresentar o diagnóstico do plano, ouvindo o público e colocando-o em debate, confirma ou infirma, ou melhora a descrição dos fatos, os problemas e as necessidades, com aqueles que têm conhecimento, vivem a realidade e sofrem as consequências. O diálogo travado com os particulares é, antes de tudo, um trabalho de coleta de informações, pesquisa, estudo e investigação do procedimento de planejamento, levando à etapa seguinte de programação da ação, com conhecimento real do diagnóstico e tomada das medidas adequadas para atingir os fins do plano. Medidas estas que, também, podem ser sugeridas pela população e consistem em poderoso instrumento para evitar clone de planos alheios ou o conhecido “copiar-colar” de planos encontrados na rede eletrônica, prática comum na atualidade.

No planejamento, no orçamento participativo, a população de determinada região escolhe as prioridades, que são os fins do plano de investimento e o volume de recursos nos limites disponibilizados pela Administração Pública para tanto, ou seja, os meios. Exemplificando: obras de saneamento básico no bairro, para melhora da qualidade de vida e redução de doenças básicas na localidade. Obviamente, a decisão popular está sujeita à sua inclusão no projeto de lei pelo Poder Executivo e à sua aprovação pelo Legislativo.

A população envolvida no debate pode não só propor sugestões e dar opiniões, como, também, atacar, por meio do direito de petição, os planos apresentados pelo Poder Público, em qualquer etapa, isto é, fins, diagnóstico e programação, apontando erros no diagnóstico, inadequação das ações propostas na fase de programação de ação, ou, ainda, a inutilidade ou ilegalidade dos fins. Feito isso, impõe-se a formação do devido processo legal, no procedimento de planejamento, em que os vícios apontados deverão ser analisados e decididos.

Participação popular não é panaceia para todos os males. Basta lembrar que todos querem segurança pública e cidade limpa, mas, em regra, ninguém quer a

---

<sup>248</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 2. Cap. XI. t. II.

construção de um presídio ou de um depósito ou usina de reciclagem e compostagem de lixo perto de casa. Em tempos de ditadura “Maria-vai-com-as-outras”, em que fortes grupos de pressão organizados ditam as regras, em que o tráfego de influência desmedido impera, o Poder Público não pode perder o comando das decisões. Vantagens e desvantagens<sup>249</sup> devem ser ponderadas, principalmente nos planos estatais. Odete Medauar adverte para o “problema da participação falsificada”, em que a “Administração tenta manipular os particulares”, levando “à administrativização”, ou, ainda, quando utilizada para “apresentar críticas e contestações, não para buscar soluções” e, também, quando leva ao “bloqueio na tomada de decisões” com o emperramento da máquina e a criação infinita de conselhos, que denomina de “polisinódia”.<sup>250</sup> Na prática, temos assistido a “audiências públicas” em que não se permitem perguntas e questionamentos dos presentes, o que não passa de arremedo de audiência pública, porque mata o instituto, por falta de diálogo.

### 3.7 Estrutura de planejamento

A atividade de planejamento requer sustentação técnica rigorosa, sem a qual não é possível a sua adequada realização. Não obstante a técnica não seja a solução para tudo, não é possível planejar sem modelos, processos, técnicas, profissionais de diversas áreas, instrumentos claros e fundamentados no método científico. Planejamento demanda suporte estrutural, sob pena de burocratização, com o preenchimento de quadros e formulários sem justificativa teórica e sem procedimentos técnicos fundamentados. O que é pior, e comum em tempos

---

<sup>249</sup> Ricardo Lobo Torres, ao tratar do orçamento participativo apresenta as vantagens: “a) fortalece a cidadania ativa, traço básico da moderna democracia deliberativa; b) permite as escolhas comunitárias de obras e serviços de acordo com critérios que muitas vezes escapam aos órgãos de representação; c) torna visível para o cidadão o cálculo do custo\benefício” na entrega de prestações públicas. E as dificuldades: “a) pode enfraquecer a representação política; b) sujeita-se à manipulação pelos indivíduos que disponham de mais tempo ou gosto pelo trabalho comunitário; c) exige da comunidade formação técnica compatível com a análise de propostas orçamentárias, nem sempre possível; d) carece do cálculo global e da apreciação macroeconômica das necessidades do município ou do Estado”. (TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 104. v. V).

<sup>250</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 233-234.

eletrônicos informatizados, a prática de “copiar-colar” modelos de planos alheios, elaborados com fins semelhantes, mas com diagnósticos diferentes, sem os ajustes necessários, e isso quando é possível ajustá-los. É um atuar que nega o planejar por completo.

Para exercer atividade de planejamento não basta competência, como plexo de atribuições de determinada pessoa ou órgão de direito público; é necessário, também, ter capacidade estrutural de planejamento. O exercício de toda e qualquer competência, na função administrativa, pressupõe capacidade, em termos de recursos humanos; é por essa razão que se realizam concursos públicos rigorosos de provas e títulos, para admitir no serviço público pessoas capacitadas e qualificadas. Para efeito de planejamento, falamos de capacidade interna, integrante da estrutura burocrática do Poder Público, para o exercício da função administrativa, e não de capacidade externa, de ser parte em relação processual, ou, ainda, de assumir direitos e obrigações.

A estrutura de planejamento demanda: (i) recursos humanos, com profissionais de áreas variadas, conforme a matéria do plano, como engenheiros, contadores, médicos, nutricionistas, sanitaristas, geólogos, topógrafos ou agrimensores, economistas, advogados ou procuradores, médicos veterinários, técnicos em informática, profissionais do magistério, etc.; (ii) recursos físicos, com local e material adequados, compreendendo os mais diversos, desde papel, computadores, acesso à internet, veículos, equipamentos, para coleta e análise de informações; e (iii) recursos econômico-financeiros, para cobrir os gastos necessários, etc.

Aqui reside o maior problema da falta de planejamento administrativo: a inexistência de estrutura para planejar. Segundo levantamento do IBGE, publicado com base no censo de 2000,<sup>251</sup> o Pacto Federativo brasileiro possui 5.560 municípios, dos quais 73,3% possuem menos de vinte mil habitantes; somente 4,1% deles possuem mais de cem mil. O fato é que a maioria esmagadora das municipalidades com até vinte mil habitantes, que só sobrevivem, com raras

---

<sup>251</sup> INDICADORES sociais municipais: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000 – Brasil e Grandes Regiões. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores\\_sociais/ism2000.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores_sociais/ism2000.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2009.

exceções, de repasses financeiros externos, não possui, nos seus quadros permanentes de pessoal, um único engenheiro civil e, quando existe, este profissional, remunerado, em média, com valor que varia entre um salário mínimo e meio e três salários, é desmotivado e despreparado, mal conseguindo analisar e aprovar projetos edíficios apresentados por particulares. Municípios não têm, em sua grande maioria, um topógrafo ou agrimensor e, menos ainda, os aparelhos para estudo e análise de terrenos para a fase de diagnóstico dos planos de construção. Os municípios com cem mil habitantes não contam, em sua maioria, com um órgão de engenharia adequado para planejar. Estes dados reais demonstram bem a inexistência de estrutura de planejamento.

Esta é, também, a situação real de alguns Estados-membros. Fábio Konder Comparato, logo após a promulgação da Constituição de 1988, já alertava sobre a “incoerência organizacional” na criação de novos Estados, ao afirmar que os três Estados criados – Tocantins, Roraima e Amapá – e “mais oito outros, num total de onze”, têm receitas próprias “muito inferiores ao montante das transferências de recursos fiscais que lhes são feitas pela União”. Segundo informa, no Estado do Tocantins, 22% da receita é própria e 78% provêm de recursos federais; Roraima, na proporção de 13% para 87%; no Amapá o percentual é de 11% de receita própria para 89% de recursos federais; e, no Acre, de 10% para 90%. Diante desse quadro, conclui com a pergunta: “Faz algum sentido sustentar-se a autonomia política dessas unidades federativas, incapazes de atender, com recursos próprios, à suas despesas correntes?”<sup>252</sup>

A nossa função administrativa é focada exageradamente nas áreas contábil e jurídica, passando, as demais, despercebidas. O Direito Administrativo aparece sempre como pedra de tropeço, principalmente para os constitucionalistas, que também não apresentam soluções; isto é, como o ramo jurídico que emperra, ou como se ouve às vezes, “aranhol”. É absolutamente natural que as maiores dificuldades surjam no exercício da função administrativa e, por consequência, no Direito Administrativo, que cuida das normas e princípios do fazer, do atuar e concretizar as decisões políticas, pois, entre o falar e o fazer, há um abismo. As

---

<sup>252</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *In*: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado et al. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional**: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza. Porto Alegre: Safe, 1995. p. 84.

maiores dificuldades surgem na fase de concretização. Gilberto Bercovici adverte que é “a atuação da máquina administrativa uma das principais condicionantes do sucesso ou fracasso do planejamento em todos os níveis”.<sup>253</sup>

Há uma tragédia obviamente anunciada (sem exageros), na transferência de recursos da União e Estados aos municípios, para construção de obras ou realização de serviços, exatamente por falta de estrutura de planejamento. Os convênios celebrados são precedidos de “planos de trabalho” (art. 116, Lei n. 8.666/93), que se limitam ao preenchimento de “X”, sem debates, sem estudos e pesquisas, em formulários pré-prontos, o que, como já dissemos, não é atividade de planejamento. Repassar um milhão de reais ou mais para um município de cinco mil habitantes, que não tem um único engenheiro civil no seu quadro permanente de pessoal, é propiciar desvio de dinheiro público e construção deficitária de obra pública. Todo e qualquer ente público que não possua estrutura de planejamento não tem como planejar e seus atos acarretam desvio, desperdícios e gasto inadequado de dinheiro público. Irregularidades e ilícitos de toda ordem são aí cometidos.

É ilusório pensar que tais entes da Federação podem solucionar a questão, contratando com terceiros a elaboração de planos, pois lhes falta pessoal capacitado para as respectivas avaliação e fiscalização, que ficam ao sabor dos desejos e caprichos de terceiros. Estes acabam por dar a última palavra nos planos que elaboram. Basta aferir que o planejamento orçamentário dos pequenos e médios municípios é elaborado, em larga medida, por empresas que prestam serviços contábeis informatizados, que “preparam” os projetos das leis de meio – PPA, LDO e LOA –, pré-prontos, fora da sede administrativa, sem nunca discutir com o pessoal da Administração Municipal, e o fazem de forma padronizada, para vários municípios, que acabam por ter planos idênticos, mas com realidades diversas. As Câmaras, por sua vez, não sabem analisar tais projetos de lei e muito menos apresentar emendas. Estes fatos evidenciam a falta de estrutura de planejamento.

E não é só. A atividade de planejamento não se esgota com o término da obra, por ser ação contínua, permanente e sistemática. A obra é instrumental de

---

<sup>253</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 196.

serviço ou utilidade pública, que devem ser mantidos.<sup>254</sup> É inútil a construção de um hospital ou uma creche que jamais poderão ser mantidos por pequenos municípios. O planejamento, se elaborado, vai demonstrar isso.

Durante o processo de prestação de contas dessas transferências, os órgãos de fiscalização, muito bem estruturados e remunerados, chegam à conclusão da tragédia obviamente anunciada: “os Municípios não têm estrutura de planejamento”. Nunca tiveram e não vão ter, porque não têm condições financeiras para manter, em seus quadros, profissionais capacitados e bem remunerados, nem para possuir equipamentos modernos e adequados para o exercício da atividade de planejamento. O Programa Nacional de Administração Fiscal dos Estados (PNAFE), que tem a finalidade de definir estratégias de modernização fiscal para os Estados brasileiros, apresentou relatório em que aponta a falta de “estrutura mínima para um ambiente de planejamento sistematizado e articulado”, com as demais “esferas de organização administrativa”, concluindo que há “baixa capacidade e pouca experiência dos órgãos públicos em planejamento”, que se perdeu a “prática de definir objetivos, estabelecer metas e medidas de desempenho”, e que o “planejamento não era uma atividade de rotina” dos órgãos públicos; e, ainda, que é deficiente a “política de recursos humanos”, com “falta de estruturação de carreiras específicas” e “de recursos de tecnologia da informação”. Encerra dizendo que este quadro factual “permanece até hoje em grande parte dos Estados brasileiros e em quase totalidade dos Municípios”.<sup>255</sup>

O Direito Administrativo, atualmente, apresenta tendência de sempre focar o deslocamento de competência, ou de pretender resolver tudo por força de sanção, como se tipificar condutas, como crime ou improbidade administrativa, resolvesse a falta de estrutura de planejamento. No atual momento histórico, não há governante que não saia do governo sem carregar inúmeros processos judiciais de toda ordem, principalmente, prefeitos de municípios pequenos e médios. Os agentes públicos vivem hoje, no Poder Público, uma situação de “corruptofobia” que, no dizer de Carmem Lúcia Antunes Rocha, “leva à presunção de que todas as pessoas e, em especial, todos os agentes públicos são não apenas desonestos, mas culpados”, em

---

<sup>254</sup> Sobre a distinção em serviço público e obra pública, por todos v. GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 129-132.

<sup>255</sup> PROGRAMA Nacional de Administração Fiscal dos Estados – PNAFE. Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafef/>>. Acesso em: 10 out. 2009.

que não existem “colegas de atividades, mas cúmplices de desonestidade na Administração Pública”.<sup>256</sup>

A falta de estrutura de planejamento e do próprio exercício desta atividade, que está condicionado àquela, causa males imensamente maiores do que os desvios de conduta ética, que acabam por encontrar terreno propício na ausência de estrutura. Mesmo que o agente público queira e seja honesto, sem estrutura de planejamento isso não é possível, pois não tem meios para prestar bons serviços públicos e evitar desvios. Tira-se um governante e substitui-se por outro, mas a situação permanece a mesma, não se altera, porque o problema é estrutural. Gastamos “rios amazônicos de tinta” para tratar do acudimento de atos administrativos viciados e dos mecanismos de controle, mas não tratamos da atividade de planejamento. Há um verdadeiro endeusamento dos institutos da licitação e do concurso, mas estes, sem planejamento prévio, não passam de mera formalidade, de cumprimento aparente dos comandos constitucionais.

A Constituição Federal dá sinais de melhora da estrutura de planejamento, ao prever a manutenção, pela União, Estados e Distrito Federal, de escolas de governo, para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, impondo a participação nos cursos como requisito de promoção na carreira (art. 39, § 2º, CF, acrescentado pela EC n. 19/98).

Institui, ainda, regime de colaboração dos sistemas de ensino, cabendo, à União, exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, visando a garantir equalização de oportunidades educacionais e “padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos demais entes da Federação (art. 211, § 1º, CF), bem como cooperação técnica e financeira da União e dos Estados com os municípios, em programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI) e nos serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII).

Por fim, cria as figuras dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação entre entes federados, para a gestão associada de serviços públicos e a “transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à

---

<sup>256</sup> ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 215.

continuidade dos serviços transferidos” (art. 241, CF, com redação dada pela EC n. 19/98).

Para disciplinar este último dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto Federal n. 6.017/2007. Este prevê a gestão associada da atividade de planejamento (art. 2º, IX), que chega a definir como “as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada” (art. 2º, X). Busca, assim, união de forças para criar estrutura de planejamento entre os integrantes do consórcio ou convênio.<sup>257</sup>

### 3.8 Planejamento e controle

Atividade de planejamento é, em si, autocontrole da função administrativa, porque consiste em pensar, refletir, estudar, pesquisar, raciocinar, definir fins, diagnosticar, programar, coordenar, organizar, integrar para agir; impede, por outro lado, que o Poder Público aja por impulso, no susto, de forma repentina, despreparada, impensada, irrefletida, descoordenada, desorganizada, com desperdícios de toda ordem, sem rumo e a destempo. Josaphat Marinho, ao tratar do planejamento como controle do poder, diz que os “complexos e crescentes problemas do pós-guerra”, que exemplifica como “sociais e econômicos, técnicos, industriais, do meio ambiente”, são superiores à “capacidade de iniciativa ou de decisão dos particulares e à rotina administrativa do Estado”, exigem “soluções programadas e coordenadas, abrangentes de múltiplos aspectos”, que se

---

<sup>257</sup> José dos Santos Carvalho Filho, ao comentar a Lei 11.107/2005, registra: “Outro aspecto a ser destacado é o de que tais convênios visam a autorizar a gestão associada de serviços públicos, definida pelo próprio Decreto 6.017/2007 como sendo as atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos, podendo essas atividades ser acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos, ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens. Por conseguinte, a noção de serviços públicos nesse contexto alcança indubitosa macroatividade, não incluindo, assim, sobre determinadas tarefas episódicas e freqüentemente imprevisíveis, as quais também podem configurar-se como serviços públicos.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos **Consórcios Públicos**, Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2009, p.10).

enquadram “em planos plurianuais” limitativos “da vontade dos governantes, que passam a agir obedecendo a uma hierarquia de problemas e recursos, impessoalmente determinada”. Os planos “disciplinam e reduzem os interesses dos indivíduos e as faculdades dos dirigentes do Estado.” Mais adiante, assevera que o “plano racionaliza o trabalho e a economia, porque ordena e hierarquiza problemas, decisões e meios financeiros”, serve assim “de freio a interesses privados e ao poder dos agentes do Estado”, porque “os orienta e integra” e, como “forma de ação do Estado moderno, os planos representam instrumento de libertação de necessidades, e não impulso criador de excessos de poder”.<sup>258 259</sup>

Tanto a atividade de planejamento em si, como seus produtos, planos, programas e projetos estão sujeitos ao controle interno e externo, que se dá na fase de elaboração e no acompanhamento, mensuração e registro dos trabalhos executados, com escopo de verificar a sua correspondência com o planejado, em todas as fases do procedimento, isto é, fins, diagnóstico e programação da ação. Tal controle consiste na identificação e correção de desvios e bloqueios na execução, em relação ao estabelecido no planejamento, e no fornecimento de subsídios para avaliação e para eventual replanejamento da ação. A Constituição determina que os Poderes mantenham sistema de controle interno e integrado, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas do plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos (art. 74, I). Quando Legislativo e Judiciário, ensina Lúcia Valle Figueiredo, “exercem função administrativa, também devem exercer controle interno dentro dos limites de suas próprias atribuições”.<sup>260</sup> Cabe ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas do Executivo e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX) e, às suas comissões, apreciar e emitir pareceres, sobre os planos (art. 58, § 2º, VI). Tanto o controle interno como o externo da atividade de planejamento efetiva-se em

---

<sup>258</sup> MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 95, n. 22, p. 24-25, jul./set. 1990.

<sup>259</sup> Maria Paula Dallari Bucci diz que, “as políticas públicas podem ser entendidas como forma de controle prévio de discricionariedade na medida em que exigem a apresentação dos pressupostos materiais que informam a decisão, em consequência da qual se desencadeia a ação administrativa. O processo de elaboração da política seria propício a explicar e documentar os pressupostos da atividade administrativa e, dessa forma, tornar viável o controle posterior dos motivos.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 265). Afirmação que se aplica ao planejamento em face da proximidade existente entre políticas públicas e planejamento.

<sup>260</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 357.

processo contínuo e dinâmico de acompanhamento da elaboração e execução da ação planejada, cuja forma pode variar de acordo com o objeto do plano controlado.

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que o controle judicial dos atos administrativos importa na necessária “investigação dos motivos, da finalidade e da causa”.<sup>261</sup> O transporte deste magistério para o planejamento administrativo autoriza-nos a afirmar que o controle deste procedimento administrativo pode ocorrer, em regra, em todas as suas etapas: (i) fins que devem seguir a finalidade legal e de interesse público como bem jurídico objetivado pelo plano, sob pena de incorrer no vício de desvio de finalidade, também conhecido por desvio de poder;<sup>262</sup> (ii) diagnóstico, que demonstra a situação material, empírica, os fatos que servem de suporte para a prática do plano e contêm assim a motivação do ato; e (iii) a programação da ação, que encerra a causa do ato, que faz o enlace entre as fases dos fins e do diagnóstico do plano, e que corresponde à relação entre motivo e o conteúdo do ato. Caso os fins do plano configurem desvio de poder, com a finalidade de favorecer ou perseguir pessoa ou grupo de pessoas, este pode ser atacado por qualquer pessoa física ou jurídica, por meio do direito de petição, perante o próprio órgão planejador da função administrativa, ou diretamente, junto ao Poder Judiciário, com as medidas legais que julgar cabíveis e que estiverem legitimadas, tais como ação popular, mandado de segurança, ação civil pública, etc.

Exemplificando: uma Câmara de Vereadores de um município com cinco mil habitantes pode elaborar um projeto de construção de sua sede, com diagnóstico e programação perfeitos, mas ao custo de dois milhões de reais. Obra faraônica, sem sentido, absurda, que viola, no magistério de José Roberto Pimenta, o princípio da

---

<sup>261</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discricionariedade administrativa e controle judicial. *In*: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 49.

<sup>262</sup> José dos Santos Carvalho Filho, ao cuidar dos fundamentos do controle da Administração Pública e invocar as “**políticas administrativas**” fala sobre “o poder que tem a Administração de estabelecer suas diretrizes, suas metas, suas prioridades e seu planejamento para que a atividade administrativa seja desempenhada da forma mais eficiente possível. Neste ponto, não se pode perder de vista que o único alvo da atividade administrativa tem que ser o interesse público, e, sendo assim, é este mesmo interesse que estará a exigir o controle da Administração, não somente em sede de legalidade, mas também no que diz respeito aos objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 893).

“razoabilidade como dever de racionalidade”,<sup>263</sup> podendo ser impedida judicialmente, em face das circunstâncias e da realidade da municipalidade.

Na etapa de diagnóstico, se comprovado que os relatórios falseiam a realidade e as causas, podem ser impugnados pelas mesmas formas. O memorial descritivo de um imóvel, para fins de desapropriação para construção de uma escola, caso seja elaborado com erro ou dolo, contendo benfeitorias inexistentes no local ou com descrição incorreta de localidade, características, topografia, pode ser atacado e invalidado pelos órgãos de controle. O vício se apresenta nos motivos do ato, como pressuposto objetivo para a sua prática, porque viciada a etapa de diagnóstico do procedimento de planejamento.

A etapa de programação da ação é igualmente controlada. Basta imaginar a hipótese de um plano do serviço de saúde pública, com a finalidade de erradicar alguma doença diagnosticada em determinada região, para a qual exista vacina, e no qual os agentes públicos tenham indicado um medicamento ineficaz, como um xarope, que não terá efeito algum no tratamento. Entre o diagnóstico e os fins do plano, como meio o xarope é imprestável. Cabe a invalidação e a responsabilização daqueles que indicaram tal medicamento.

Cesar A. Guimarães Pereira, invocando doutrina e decisão do Conselho de Estado francês, relata caso em que este anulou projeto de rodovias que “seria custoso e não rentável” com base na “teoria do balanço”. Controle que permite “censurar decisões arbitrárias, desarrazoadas ou mal-estudadas”, obrigando a apresentá-las aos administrados e, depois, “se for o caso, ao juiz, justificativas sérias e plausíveis dos seus projetos”.<sup>264</sup> Tem aplicação no nosso ordenamento jurídico a invalidação de projetos arbitrários, desarrazoados, mal estudados, com ou sem a participação popular, mas nunca a aprovação prévia de magistrado.

É muito comum o dolo de plano ou dolo de projeto, em que agentes públicos ou privados, para se beneficiarem, corrompem a etapa de programação da ação, utilizando meios inúteis ou mais caros, para favorecimento próprio e de outrem. Isso ocorre quando, na elaboração de projeto de construção de uma estrada, por

---

<sup>263</sup> PIMENTA, José Roberto. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 154-155.

<sup>264</sup> PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 231, p. 217-267, jan./mar. 2003.

exemplo, em local que sabidamente exige drenagem, esta não é feita, para que, uma vez concluída a obra, a estrada passe a demandar reparos constantes e novas contratações da mesma licitante. Ou, ainda, em projetos com fundação imprópria, para posterior aditivo contratual na fase de execução do contrato. Temos, na prática, mais dolo de plano do que propriamente erro de fato. Esta atuação tem a finalidade de proporcionar benefícios ilícitos à custa do erário.

Na fase de execução dos planos, programas ou projetos, controla-se a correspondência entre o planejado e o realizado em termos técnicos, como métodos e técnicas utilizadas, instrumental, rentabilidade, desempenho, prazos, rotinas, fluxos, aplicação de recursos, uso de maquinários e de pessoal, produto. Para tanto, são elaborados relatórios, boletins estatísticos, gráficos, registros, tendo como referencial cronogramas, orçamentos e os planos, programas e projetos em si, que devem espelhar na fase de execução, tal qual elaborados. A Lei n. 8.666/93, por exemplo, dispõe que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada pela Administração, que deverá designar representante, para anotar “em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato” (art. 67, §§); no caso de obras, são feitas anotações no “diário de obra”.

No controle externo, a atividade de planejamento pode ser fiscalizada, mas não pode ser substituída. Incabível ao Poder Judiciário exercer atividade de planejamento desenvolvida no exercício da função administrativa de outro Poder. A escassa jurisprudência dos tribunais do Judiciário, embora trate do planejamento de maneira superficial,<sup>265</sup> mostra-se firme neste sentido: o de que não pode planejar para o Executivo.<sup>266</sup> Assim como não cabe ao Legislativo, a pretexto de fiscalizar,

---

<sup>265</sup> Nas pesquisas efetuadas, os julgados que tratam de competência e de alguns aspectos do planejamento na forma aqui tratada e mesmo assim de transporte são: **TJMG**: “Possui o DER/MG competência para planejar, projetar, coordenar, controlar e integrar as atividades pertinentes à função rodoviária e ao transporte rodoviário do Estado, incumbindo a ele o exercício do poder de polícia relativamente ao transporte intermunicipal, mostrando-se razoável e proporcional a exigência concernente ao cadastramento de pessoa jurídica, com fulcro nos artigos 2º, II, e 4º, I, do Decreto n. 44.035/05” (Proc. n. 1.0024.07.441599-3/002(1), Rel.<sup>a</sup> Des.<sup>a</sup> **Teresa Cristina da Cunha Peixoto**, DJ 11/08/2009). Em igual sentido: **TJMG**: Proc. n. 1.0024.03.996199-0/001(1), Rel. Des. **José Domingues Ferreira Esteves**, DJ 12/05/2006; **TJMG**: Proc. n. 1.0024.08.840812-5/001(1), Rel. Des. **Almeida Melo**, DJ 13/03/2008; **TJMG**: Proc. n. 1.0363.01.000701-3/001(1), Rel. Des. **Caetano Levi Lopes**, DJ 10/06/2005; **TJMG**: Proc. n. 1.0000.00.322945-7/000(1), Rel. Des. **Pinheiro Lago**, DJ 26/11/2003; **TJMG**: Proc. n. 1.0024.07.383271-9/002(1), Rel. Des. **Fernando Botelho**, DJ 26/05/2009; **TJRS**: AI 70031597164, Rel. Des. **Francisco José Moesch**, j. 30/09/2009; **TJSP**: Proc. n. 8882835500, Rel. Des. **Antonio Carlos Villena**, j. 18/05/2009; **TJSP**: Proc. n. 7171605000, Rel. Des. **Peiretti de Godoy**, j. 25/03/2009; **TJSP**: Proc. n. 5215765500, Rel. Des. **Urbano Ruiz**, j. 09/06/2006.

<sup>266</sup> Ao lume da Constituição de 1988, num primeiro momento a jurisprudência chegou a determinar ao Poder Executivo a realização de obras, sob o fundamento de que: “Na atualidade, a Administração Pública está

substituir-se ao órgão controlado, passando a planejar. O órgão de controle não pode planejar para o órgão que controla. A lógica do controle impede o substituir-se na atividade-meio de planejar, pensar, estudar, refletir, definir fins, realizar diagnóstico e programar a ação. Marçal Justen Filho invocando o magistério de Fábio Konder Comparato, emprega “controle” em dois sentidos: a) “controle-fiscalização, para indicar a tarefa de acompanhar e fiscalizar a conduta alheia” e verificar o “cumprimento dos requisitos necessários e a realização dos fins adequados”; e b) “controle-orientação”, que consiste na “possibilidade de determinar o conteúdo da conduta alheia, escolhendo os fins que o terceiro realizará e o modo pelo qual se desenvolverá”.<sup>267</sup> Este último não se aplica ao controle do planejamento, porque não se admite indicar fins e modos ou meios, que no procedimento de planejamento equivalem às fases de fins e programação da ação do plano.

A preocupação de José Afonso da Silva, quando trata do princípio da moralidade, é o *judiciarismo*, isto é, que o Judiciário possa se imbuir da “função de

---

submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo. 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-la. 3. O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade. 4. Outorga de tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la. 5. Recurso especial provido.” (REsp. n. 429.570 – GO, Rel.<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> **Eliana Calmon**, DJ 22/03/2004). No mesmo sentido do STJ: REsp. n. 493.811 – SP, Rel.<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> **Eliana Calmon**, DJ 15/03/2004). Determinando a realização de obras: **TJMG**: Proc. n. 1.0000.00.352421-2/000(1), Rel. Des. Brandão Teixeira, DJ 01/07/2004; e **TJSP**: AI n. 83.523-0/4 – C. Esp. – Rel. Des. **Alvaro Lazzarini**, j. 27/12/2001. Posteriormente, o STJ mudou radicalmente o seu entendimento e passou a negar que a interferência pudesse chegar a tanto, sob o manto da discricionariedade da Administração Pública: “Requer o Ministério Público do Estado do Paraná, autor da ação civil pública, seja determinado ao Município de Cambará/PR que destine um imóvel para a instalação de um abrigo para menores carentes, com recursos materiais e humanos essenciais, e elabore programas de proteção às crianças e aos adolescentes em regime de abrigo. [...] Dessa forma, com fulcro no princípio da discricionariedade, a Municipalidade tem liberdade para, com a finalidade de assegurar o interesse público, escolher onde devem ser aplicadas as verbas orçamentárias e em quais obras deve investir. Não cabe, assim, ao Poder Judiciário interferir nas prioridades orçamentárias do Município e determinar a construção de obra especificada.” (REsp. n. 208.893/PR, Rel. Min. **Franciulli Neto**, DJ 22/03/2004). Igual entendimento do STJ: REsp 169.876/SP, Rel. Min. **José Delgado**, DJ 21/09/98; AGREsp 252.083/RJ, Rel. Min. **Nancy Andrighi**, DJ 6/03/2001; REsp 63.128/GO, Rel. Min. **Adhemar Maciel**, DJ 20/05/1996. Entendimento do Des. **Ernane Fidélis dos Santos**, como vogal, no julgamento da Apelação Cível n. 1.0637.03.019.691-8/001, sintetiza bem esta ideia: “A questão é muito mais séria do que se pensa, não se trata, em absoluto, de reconhecer ou não da legitimidade do Ministério Público, mas de uma questão puramente funcional. O Poder Judiciário representa a jurisdição e jurisdição quer dizer: aplicação do direito ao caso concreto. Não é o Ministério Público que tem legitimidade ou não tem, é o Poder Judiciário que não pode interferir na órbita administrativa e obrigar o Estado ou o Município a administrar de uma forma ou de outra forma, quer dizer, seria esta uma função completamente estranha ao Poder Judiciário e graças a Deus que ela não é nossa, porque se fôssemos interferir nesse tipo de providência, aí do Poder Judiciário, viraríamos verdadeiros administradores, e o pior, não obedecidos, porque nenhum julgador tem condição de verificar o balanço das finanças públicas e mandar aplicar esta ou aquela verba nesta ou em outra despesa.”

<sup>267</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 879.

guarda da moralidade administrativa e, a pretexto de exercê-la, adentrar ao fundo do mérito”, com forte conteúdo político, o que é uma realidade, mormente, nos pequenos municípios, que não têm estrutura de planejamento, mas cujos resultados são cobrados pelo Ministério Público sem que possuam meios para atingi-los, levando a “entravar a atuação do governante”, incorrendo em vícios contrários, a pretexto de combater certos vícios.<sup>268</sup> O *Parquet* com o instituto da “recomendação”, previsto na Lei Orgânica do Ministério Público (art. 27, parágrafo único, IV, Lei n. 8.625/93), atinge o disparate de dar ordens a prefeitos, sempre sob a ameaça de ajuizamento de ação de improbidade. Estes cumprem as tais “recomendações”, com receio de serem processados. Não raro são propostos os “termos de ajustamento de conduta” (TAC), em que o Ministério Público dita as ordens ao chefe do Poder Executivo, num instrumento que é uma verdadeira sentença. E, o que é pior, TACs são firmados, segundo a vontade do Ministério Público, na sua esmagadora maioria, com assunção de despesas, mas sem previsão de dotação orçamentária para tanto. Alguns membros do Ministério Público não se mostram preocupados com os meios e querem a todo custo resultados.

Esta prática, exatamente como advertido por José Afonso da Silva, gerou “uma nova forma de ética oficial” que dita as “regras morais à sociedade” e aos “governantes, de acordo com o pensamento ético dos membros do Judiciário e do Ministério Público”. O fato é que certos órgãos de controle exercem esta atividade com muita personalidade, em muito superior à personalidade costumeira do administrador. Na medida em que o “Judiciário se envolve no mérito, oportunidade e conveniência da ação governamental, mais ele se envolve na política, se não descambar para a unilateralidade ideológica”.<sup>269</sup> Caso todas as questões de desvio de conduta nos negócios públicos fossem solucionadas com tamanha personalidade,

---

<sup>268</sup> Embora não seja do Direito posto, vale aqui lembrar o alerta de Santo Agostinho de que a fuga dos vícios pode conduzir aos vícios contrários: “[...] é difícil que essas pessoas, quando evitam perversamente os pecados, não venham a cair rapidamente em seus contrários. Assim, o que aborrece a avareza se torna pródigo, ou o que tem horror à luxúria torna-se avarento, ou se torna inquieto aquele cuja indolência repreendes, ou se torna indolente aquele cuja inquietude censuras, como o que é repreendido pela sua audácia foge para a timidez, ou o que se esforça para não ser tímido torna-se tenerário, como se lhe tivessem rompido as cadeias. Quando se medem os crimes não pela razão, mas pela própria opinião, assim também quando não sabem o que se deve condenar por direito divino no tocante aos adultérios e fornicações, detestam a união conjugal dos corpos mesmo com a finalidade de procriar.” (AGOSTINHO, Santo. **Comentário ao Gênesis**. São Paulo: Paulus, 2005. p. 322-323).

<sup>269</sup> SILVA, José Afonso da. Perspectivas das formas políticas. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. (Coord). **Perspectivas do direito público**: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 147-149.

como pensam e agem alguns representante do *parquet*, o Brasil estaria a um passo de assumir o primeiro lugar no ranque da ética no mundo, bastaria, para tanto, substituir os nossos governantes por membros do Ministério Público, com menos de seis mil homens (expressão que aqui abraça o universo das mulheres), e tudo estaria resolvido. Trocar o Presidente da República, os vinte e sete governadores dos Estados-membros e mais um do Distrito Federal e os 5.564 (número atual de municípios) prefeitos por Promotores de Justiça ou Procuradores de Justiça transformaria o Brasil no paraíso ético e moral. Hipótese que faz chão batido da personalidade alguns órgãos de controle.

Fiscalizar planos exige conhecimento, capacidade e estrutura, sob pena de não se saber o que fiscalizar e como fiscalizar. A solução está na estrutura de planejamento e não no subjetivismo exacerbado. Talvez os órgãos de controle ainda despertem para o fato de que um protocolo eletrônico interno, em que todos os documentos devam passar por ele, para controle de data e de existência, tem mais eficácia do que mil ações de improbidade administrativa.

Construiu-se doutrinariamente, para fins de controle, a denominada “reserva do possível”, na qual, havendo um direito subjetivo passível de ser questionado judicialmente, impõem-se como limite material para sua implementação as possibilidades econômicas e financeiras do Estado para tanto. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF-MC nº 45, de relatoria do Ministro Celso de Mello, fixou que a concretização da medida está sujeita ao binômio: 1) razoabilidade da pretensão individual-social deduzida em face do Poder Público; e 2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Ambas devem configurar-se em situação de cumulativa ocorrência; ausente qualquer um desses elementos, descaracteriza-se a possibilidade estatal de realização prática dos direitos pretendidos.<sup>270</sup>

---

<sup>270</sup> Decidiu no julgamento da ADPF-MC n. 45 o STF: “[...] Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da ‘reserva do possível’, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. [...] considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. [...] a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular,

Quanto ao planejamento orçamentário, este tem a mesma dupla finalidade de racionalizar e de controlar, como instrumento uno, o universo das receitas e despesas do Estado. O controle político-jurídico ocorre em todas as suas fases, desde o início, com a sua elaboração, acompanhando a posterior discussão e aprovação legislativa e a sua execução.

A Constituição de 1988 instituiu o controle externo e interno, visando criar condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas (arts. 31 e 70 a 75, da CF/88). O primeiro é feito pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, que aprecia as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo,<sup>271</sup> mediante parecer prévio elaborado pelo órgão de contas.<sup>272</sup> Quando não prestadas as contas, procede à tomada de contas do chefe do Executivo, dentro do prazo de sessenta dias, após a

---

receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. [...] se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. [...] Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. [...] parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes [...]. Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social. [...] Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais. [...] justificam-se, plenamente, quanto à sua pertinência, em face da própria natureza constitucional da controvérsia jurídica ora suscitada nesta sede processual, consistente na impugnação a ato emanado do Senhor Presidente da República, de que poderia resultar grave comprometimento, na área da saúde pública, da execução de política governamental decorrente de decisão vinculante do Congresso Nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional n. 29/2000.” (ADPF n. 45, Rel. Min. **Celso de Mello**, j. 29/04/2004). Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 nov. 2009.

<sup>271</sup> O chefe do Poder Executivo presta contas anualmente ao Legislativo, cf. art. 84, XXIV, da CF/88.

<sup>272</sup> Art. 71 e incisos da CF/88. O art. 81, da lei n. 4.320/64, diz: “O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.”

abertura da sessão legislativa (art. 51, II, da CF/88). Fiscaliza e controla o planejamento orçamentário da administração direta e indireta.

A Comissão Mista do Orçamento (CMO) exerce controle permanente do planejamento orçamentário e, diante de indícios de despesas não autorizadas ou de subsídios não aprovados, deverá pedir esclarecimentos necessários às autoridades governamentais responsáveis (art. 166). Não prestados os esclarecimentos, ou considerados insuficientes, a CMO solicita ao Tribunal de Contas pronunciamento conclusivo sobre a questão. Considerada irregular a despesa e julgando a CMO que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso a sustação da mesma (art. 72, §§ 1º e 2º, da CF/88).

Determina a Constituição Federal que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74 e incisos, da CF/88).

O processo de controle externo do Poder Legislativo culmina com o exercício de sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (arts. 49, IX, e 58, § 2º, VI, da CF/88).

A lei orçamentária é violada pela realização de despesa não prevista na LOA ou em valor acima do previsto pelo desvio de dotação. Nos casos das ações e serviços de saúde (art. 198, § 2º e incisos, da CF/88, e art. 77, do ADCT) e educação (art. 212, §§, da CF/88), pelo gasto inferior aos limites mínimos constitucionais.

Configura crime de responsabilidade do chefe do Poder Executivo atentar contra a lei orçamentária, sujeito a cassação do mandato, pelo Poder Legislativo (art. 85, VI, da CF/88; art. 4º, inciso VI, e art. 10 e n.s, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1940). O desvio de dotação orçamentária é tipificado como crime (art. 315, do

Código Penal; no caso de prefeitos, art. 1º, incisos III, IV, V, IX e XVII, do Decreto-Lei n. 201/67) de improbidade administrativa,<sup>273</sup> acarretando a suspensão dos direitos políticos passivos.<sup>274</sup>

O Supremo Tribunal Federal, por anos, negou o controle direto das leis orçamentárias, sob o fundamento de que são leis de efeitos concretos e de duração limitada,<sup>275</sup> mas dá sinais de mudança na jurisprudência ao julgar inconstitucionais leis de meio, pela via do controle concentrado direto de inconstitucionalidade, inclusive da abertura de créditos extraordinários, por meio de medida provisória.<sup>276</sup> Neste caso, com duplo efeito positivo.

<sup>273</sup> Art. 10, inc. XII, da lei n. 8.429/92.

<sup>274</sup> Art. 1º, 'g', da LC n. 64/90, suspende por cinco anos os direitos políticos do agente que tiver as contas rejeitadas.

<sup>275</sup> STF ADI 1.640, Rel. Min. **Sydney Sanches**, DJ 03/04/98; ADI 2.057, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, DJ 31/03/2000; ADI 2.100, Rel. Min. **Nelson Jobim**, DJ 01/06/2001; ADI 2.484, Rel. Min. **Carlos Velloso**, DJ 14/11/2003; ADI 1.716, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ 27/01/08; ADI 896, Rel. Min. **Moreira Alves**, DJ 16/02/96; ADI 283, Rel. Min. **Celso de Mello**, DJU 12/03/90.

<sup>276</sup> **STF**: “PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária n. 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo” (ADI 2.925/DF, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ 04/03/2005).

**STF**: “EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 405, DE 18/12/2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n. 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender as despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n. 405/2007 demonstram que os créditos abertos são

O cidadão pode exercer o controle direto das leis de meio, por meio de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/88) e pelo direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a', e art. 74, § 2º, da CF/88), além do controle pelo Ministério Público.

Cabe, por fim, ressaltar que falta de planejamento não é escudo para a negativa de prestação de serviços administrativos. Seria uma aberração, diz Maria Elza, Desembargadora do Tribunal de Justiça mineiro, “condicionar o atendimento à saúde dos cidadãos à correspondente previsão orçamentária ou ao planejamento administrativo municipal”; caso assim fosse, “o paciente carecedor de atendimento médico seria obrigado a esperar a inclusão de seu tratamento no orçamento, para depois a ele submetê-lo, conclusão essa totalmente apartada da realidade”.<sup>277</sup>

Os instrumentos de controle são: direito de petição (art. 5º, XXXIV, 'a', e 74, § 2º); mandado de segurança individual e coletivo (art. 5º, LXIX e LXX); mandado de injunção (art. 5º, LXXI); ação popular (art. 5º, LXXIII); ação civil pública (Lei n.

destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n. 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n. 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.” (ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJ 21/08/2008).

**STF:** “EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI N. 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida.” (ADI 4.049-MC/DF, Rel. Min. **Carlos Britto**, DJ 07/05/2009). Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 02 mai. 2009.

<sup>277</sup> Processo n. 1.0145.08.457830-4/001(1), DJE 18/09/2009. Disponível em: <www.tjmg.gov.br>. Acesso em: 18 nov. 2009. O STF no julgamento do AG. REG. REExt n. 417.715-5 – SP, decidiu: “Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatário – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estrutura constitucional. A questão pertinente à “reserva do possível.” Rel. Min. **Celso de Mello**, j. 22/11/2005. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 nov. 2009.

7.347/85); ação de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92); ação direta de inconstitucionalidade (art. 103); arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF (art. 102, § 1º); ações ordinárias comuns. Todos com esteio no art. 5º, XXXV, da CF, que consagra o princípio da universalização jurisdicional. O Poder Legislativo fiscaliza por meio de comissões permanentes (art. 58, § 2º, VI) e de CPI (art. 58, § 3º), com auxílio do Tribunal de Contas (arts. 49, IX, X, e 70 a 75), convocando Ministros de Estado e solicitando depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (art. 58, § 2º, III e V), recebimento de petições, reclamações, representações ou queixas (art. 58, § 2º, IV) e apreciando programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, inclusive emitindo parecer (art. 58, § 2º, VI).

### 3.9 Dinâmica e flexibilidade do planejamento

O plano não é algo imutável e eterno. A dinâmica dos acontecimentos na vida real e a impossibilidade da mente humana de prever todas as situações de possível ocorrência demandam contínuos ajustes dos planos para adaptá-los às mudanças. É inimaginável que um contrato de concessão de trinta anos possa permanecer o mesmo durante todo o prazo de execução, por isso o requisito da atualidade, adaptabilidade ou mutabilidade (art. 6º, § 2º, da lei n. 8.789/95).<sup>278</sup> São características dos planos: dinâmica e flexibilidade. Veja-se que o planejamento do desenvolvimento urbanístico de que trata a Constituição não significa tão somente o crescimento e o progresso, como se a cidade estivesse tão somente em constante crescimento, mas abraça a ideia de movimento, de ebulição, de efervescência, de

---

<sup>278</sup> Dinorá Adelaide Musetti Grotti ensina que este “princípio significa que os serviços públicos podem e devem ser adaptados, alterados, de acordo com as necessidades cambiantes do público, seguindo as exigências de interesse geral. Os serviços públicos devem seguir a mudança das circunstâncias, acompanhar a sua evolução: as prestações ofertadas aos usuários devem aumentar sem cessar em quantidade e melhorar em qualidade, em obediência à lei do progresso aplicável aos serviços públicos.” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 295).

crescer e de diminuir, de mudar, enfim da dinâmica urbanística de uma urbe em constante mutação.<sup>279</sup>

O plano urbanístico de interesse difuso, de todos e de cada um, de cada um e de todos, é bem de tutela permanente que demanda um agir constante do Poder Público e de toda a comunidade, para sua manutenção, atualização e evolução. Inclusive para realizar as modificações que a dinâmica da vida social urbana demanda.<sup>280</sup> Determinada área destinada ao zoneamento industrial, com o passar do tempo e das mudanças econômicas, pode se transformar em zona residencial, prédios são demolidos e reconstruídos, reformados, áreas são reurbanizadas. Prédio usado para depósito se transforma em igreja, indústria em escola, terreno vago em praça de esportes, e assim por diante. O Estatuto da Cidade dispõe que o Plano Diretor seja revisto, pelo menos, a cada dez anos (art. 40, § 3º, da lei n. 10.257/2001).

No planejamento orçamentário, há mecanismos para viabilizar a efetivação de despesas novas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária, por meio dos créditos adicionais,<sup>281</sup> assim classificados: a) créditos suplementares – são os destinados a reforçar dotações orçamentárias existentes, mas insuficientes, para atender as despesas necessárias; b) créditos especiais – são os destinados ao atendimento de despesas, para as quais a LOA não conta com dotação orçamentária específica; e c) créditos extraordinários – são os destinados a despesas urgentes e imprevistas, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 41, I, II e III, da lei n. 4.320/64).

Como os créditos suplementares e especiais alteram a LOA, só podem ser autorizados por lei (art. 42, da lei n. 4.320/64). Os primeiros podem estar previstos na própria lei orçamentária, até um limite, normalmente um percentual fixo, sendo

---

<sup>279</sup> Daniela Campos Libório, ao cuidar da coesão dinâmica, adverte: “As atividades urbanísticas procuram interferir, modificar, salvaguardar, resgatar, restaurar a urbe com a finalidade de melhorar a qualidade de vida local.” [...] “A dinâmica do planejamento é fundamental para a eficácia deste princípio. Na medida em que certo plano seja aplicado, ele vai se desatualizando com relação ao seu objeto, justamente por transformá-lo. Assim, o plano deverá prever mecanismo de revisão e atualização de seu conteúdo. É a coesão dinâmica.” (LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004. p. 51-52).

<sup>280</sup> Edésio Fernandes sustenta que se trata de “direito coletivo ao planejamento das cidades”, “direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenação territorial definido de acordo com critério econômicos e socioambientais”. (FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 11.)

<sup>281</sup> Art. 40, da lei n. 4.320/64 define: “São créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.”

vedada a concessão ilimitada (art. 167, VII, da CF/88), para ser aberto por decreto (art. 42, da lei n. 4.320/64) durante o exercício financeiro (art. 165, § 8º, da CF/88 e art. 7º, I, da lei n. 4.320/64). Esgotado este limite, impõe-se nova autorização legislativa, sempre por meio de lei ordinária, ou tantas quantas se fizerem necessárias, para abertura de novos créditos suplementares.

A autorização para abertura dos créditos especiais demanda lei específica, para casos novos, porque se trata de dotação não prevista originariamente na lei orçamentária, mas despesa nova, surgida durante a execução do orçamento. Autorizados por lei, são abertos por meio de decreto (art. 42, da lei n. 4.320/64).

A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser precedida de motivação e, além de autorização legislativa, demanda recursos provenientes de: *superávit* financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; provenientes de excesso de arrecadação; resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e produto de operações de crédito (art. 167, V, da CF e art. 43, incisos, da lei n. 4.320/64). O ato que abrir tais créditos deve indicar a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa (art. 46 da lei n. 4.320/64).

Os créditos extraordinários visam atender situações extremas, para acudir despesas imprevisíveis e urgentes decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. É o único caso em que o Poder Executivo pode emitir medida provisória, como instrumento legal de abertura de crédito adicional com força de lei, para alterar a lei orçamentária (arts. 62, § 1º, I, 'd', art. 167, § 3º, da CF/88). O disposto no art. 44 da lei n. 4.320/64, que permite a abertura desses créditos por decreto do Executivo, não foi recepcionado. Há necessidade da medida provisória, para tanto. A interpretação conforme a Constituição leva ao aproveitamento do referido art. 44 para que se siga o mesmo procedimento dos créditos suplementares e especiais: abertura de crédito extraordinário, por medida provisória, e posterior expedição de decreto.

Inovando, a Constituição de 1988, para atender a dinâmica, além dos créditos adicionais prevê a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, desde que

autorizados pelo Legislativo (art. 167, VI, da CF/88), como instrumentos legais, pelos quais o administrador movimenta dotações consignadas no orçamento.<sup>282</sup>

### 3.10 Consequências jurídicas da falta de planejamento

As consequências da falta ou insuficiência da atividade de planejamento são as mais desastrosas para o interesse público. Todo e qualquer planejamento da função administrativa tem esteio no princípio da legalidade, logo, a sua infringência constitui ilegalidade. A ausência de planos que exigem aprovação por lei, como o plano orçamentário, por exemplo, viola o art. 167, I e II, da Constituição Federal. As despesas realizadas sem previsão orçamentária são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público: a realização de despesas demanda a observância de uma pauta de pressupostos rigorosa (arts. 15 e 16, da LRF) e configura crime “ordenar despesa não autorizada por lei” (art. 359-D, CP). Os atos do Presidente da República que atentem contra o planejamento orçamentário são considerados crimes de responsabilidade (art. 85, VI, da CF/88), conduta tipificada, também, como improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92, art. 10, IX).

A Constituição diz que, para cidades com mais de vinte mil habitantes, a aprovação do plano diretor é obrigatória (art. 182, § 1º). Nesta esteira, determina, o Estatuto da Cidade, que a sua não elaboração, no prazo que fixa, constitui improbidade administrativa (arts. 49, 50 e 52).<sup>283</sup> <sup>284</sup> O particular que constrói uma

---

<sup>282</sup> Afonso Gomes Aguiar conceitua: “Transposição é o instrumento de que se serve a administração pública para movimentar recursos orçamentários de um para outro Programa de Trabalho; Transferência é a forma de que dispõe o administrador para movimentar recursos orçamentários de uma para outra Atividade integrante do mesmo Programa de Trabalho; e Remanejamento é a via pela qual o administrador redistribui os recursos orçamentários do órgão que foi extinto, para relocá-los em favor dos demais órgãos, ou para atender as despesas com o pagamento do servidor público removido de um Quadro de Pessoal de um órgão para um de outro órgão.” (AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito financeiro** – Lei n. 4.32: Comentada ao alcance de todos. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 35-36).

<sup>283</sup> A jurisprudência ainda é escassa sobre a matéria, mas não tem aplicado com rigor o comando da Lei 10.527/2001: **TJMG**: “APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE RESSARCIMENTO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - REVISÃO DO PLANO DIRETOR - MUNICÍPIO DE PATROCÍNIO - PRAZO - LEI N.º 11.673/2008 - PRORROGAÇÃO PRAZO - APLICABILIDADE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. A alteração na redação do art. 50 da Lei n.º 10.257/01, que prorrogou o prazo para apresentação e aprovação do Plano Diretor para 30 de junho de 2008, retroagiu seus efeitos desde 10 de outubro de 2006, não havendo que se falar em improbidade administrativa dos ex-alcaides de Patrocínio-MG,

vez que, no momento da propositura da demanda, o prazo para cumprimento do §3º, do art. 40, do Estatuto da Cidade ainda não havia se expirado” (Proc n. 1.0481.07.071207-2/002(1), Relª. Desª **Teresa Cristina da Cunha Peixoto**, DJ 09/09/2009); **TJMG**: “ADMINISTRATIVO - PROCESSO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - CASSAÇÃO DE PREFEITO - DENÚNCIA - MOTIVO - PLANO DIRETOR - OMISSÃO - JUSTIFICATIVA - ORDEM CONCEDIDA. Por se tratar o processo político-administrativo de caráter punitivo, deve, por isso mesmo, estar sujeito aos rigores formais do DL nº 201/67, tornando possível o controle pelo Poder Judiciário não só da regularidade do procedimento, mas também a existência dos motivos que levaram os Vereadores a instaurar esse processo, visando a cassação de mandato do Prefeito. Revela-se ilegal e abusiva a instauração de processo político-administrativo visando a cassação do mandato eletivo de Prefeito Municipal, baseada em denúncia desprovida de prova dos motivos que levaram o Chefe do Executivo a não elaborar, no prazo legal, o plano diretor, ainda mais quando se constata que referida omissão conta com plausível justificação, sendo uma delas provocadas pela própria Câmara” (Proc. n. 1.0000.08.471421-1/000(1), Rel. Des. **Edilson Fernandes**, DJ 29/07/2008). Disponível no site: [www.tjmg.gov.br](http://www.tjmg.gov.br), acesso em 10-03-2010.

<sup>284</sup> Decisão do TJRJ considerando grave, chegando a invocar a LIA, a violação de planejamento urbanístico: **TJRJ**: “PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. TRANSFORMAÇÃO DE PRAÇA PÚBLICA EM RUA PARTICULAR. INEXISTÊNCIA DE OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, SOBRETUDO O “ESTATUTO DA CIDADE”. LEGITIMIDADE PASSIVA DE TODOS AQUELES QUE TIVEREM DADO OPORTUNIDADE À LESÃO, E CONTRA OS SEUS BENEFICIÁRIOS DIRETOS. PRIVATIZAÇÃO DE PRAÇA PÚBLICA. ATO QUE AFRONTANDO A LEI CARACTERIZA, EM TESE, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROVIMENTO AO RECURSO, ABRINDO-SE VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ANALISAR SOBRE A EXISTÊNCIA, OU NÃO, DE ATO DE IMPROBIDADE. I - Nos termos do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, a ação popular será proposta contra as pessoas públicas ou privadas que tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os seus beneficiários diretos. Beneficiária da privatização do bem público de uso comum do povo, a incorporadora e construtora licenciada pela Coordenadoria de Licenciamento e Fiscalização Urbanística da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro é parte legítima para responder pela lesão ao bem público; II - O art. 385 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro dispõe que “a transformação de uso ou qualquer outra medida que signifique perda parcial ou total de áreas públicas destinadas ao desporto e ao lazer não poderão ser efetivadas sem aprovação da Câmara Municipal, através do voto favorável de dois terços dos seus membros, com base em pareceres dos órgãos técnicos da administração municipal e ouvidos os representantes das comunidades diretamente interessadas, organizadas em forma de associações de moradores e grupos comunitários”, norma que à semelhança do Estatuto da Cidade, não foi observada; III - A transformação de área de lazer (praça) em propriedade particular, diante da estranha omissão do Poder Público, enseja o acolhimento da ação popular, um dos instrumentos do Estado Democrático de Direito colocados à disposição do cidadão para exercer a função que por dever constitucional e institucional deveria ser exercida por aqueles que detêm o mandato que lhes foi outorgado pelo povo e o traem; IV- Apreciando a matéria como se não existissem a Constituição Federal, o Código Civil, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e o Estatuto da Cidade, “a sentença”, ainda que involuntariamente, “privilegiou o interesse particular em detrimento do interesse público, privatizando uma praça pública”, negando “vigência aos arts. 5º, XXIII, 182 e 183, § 3º, todos da Constituição Federal, ao deixar privatizar bem público, para nele construir via de acesso a imóvel com testada para Rua do Catete”, não atentando para “o art. 100 do Código Civil, deixando que parte do bem público de uso comum do povo fosse privatizada ao arripio da lei e por ato ilegal do Município, a quem incumbe promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano, conforme determina o disposto no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal. O Município concedeu a licença para a construção do imóvel comercial e firmou o termo de cooperação para o melhoramento da praça, mas se omitiu na fiscalização das obras, deixando que as primeiras rés esbulhassem o patrimônio público”; V - Dispõe o art. 10, I, da Lei nº 8.429/1992, que constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial ou dilapidação dos bens públicos, e notadamente facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens integrantes do acervo patrimonial das entidades nela mencionadas, ao tempo em que o seu inciso X caracteriza como ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, “agir negligentemente na (.) conservação do patrimônio público”; VI - Por outro lado, seu art. 11, I, define como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de legalidade, e notadamente praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; VII - Índícios veementes de, no mínimo, negligência na conservação do patrimônio público por parte da autoridade municipal que, simplesmente, ignorou a Lei Orgânica do Município; VIII - Provimento ao recurso, abrindo-se vista ao Ministério Público a fim de que se pronuncie sobre o aspecto da improbidade administrativa. Vencido O Des. Fernando Fernandy Fernandes.” (Proc. n. 2007.001.52196, Rel. Des. **Ademir Pimentel**, j. 10/12/2008). Disponível no site: [www.tjrj.jus.br](http://www.tjrj.jus.br), acesso em 10-03-2010.

obra, sem licença prévia do poder público, pode ter a construção embargada ou até mesmo demolida, de acordo com a gravidade da falta ou inadequação da mesma em relação ao plano urbanístico municipal. É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado e sua prática sem autorização do órgão público competente constitui crime (arts. 37 e 52, da Lei 6.766/79).

O procedimento de contratação administrativa tem quatro etapas distintas: 1) planejamento; 2) licitação e/ou contratação direta; 3) celebração do contrato; e 4) execução do contrato.<sup>285</sup> A falta de planejamento no referido processo “implica a nulidade dos atos” e dos “contratos realizados” e a “responsabilidade de quem lhes tenha dado causa” (art. 7º, § 6º, Lei n. 8.666/93). Trata-se de vício insanável, que não pode ser convalidado.<sup>286</sup> O Tribunal de Contas da União (TCU) tem jurisprudência sedimentada segundo a qual projeto básico é item obrigatório em processo de licitação, com descrição pormenorizada do objeto, dos custos, do pagamento e da fiscalização, fundado em estudo técnico atualizado.<sup>287</sup>

A lei dá enorme importância à fase de planejamento no processo de contratação e não poderia mesmo ser diferente. Obriga ao planejamento, veda a

---

<sup>285</sup> Adotamos aqui a posição de Antônio Carlos Cintra do Amaral, que faz esta divisão: “Há o *processo de contratação*, que abrange quatro etapas: (a) o planejamento; (b) a licitação; (c) a formação do vínculo contratual; e (d) a execução do contrato.” Para quem o planejamento “antecede a abertura da licitação. Dele resulta o edital, cuja divulgação dá início ao procedimento licitatório” (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do **Concessão de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 48 e 52). Com a ressalva de que incluímos a contratação direta na segunda fase, pois o processo pode seguir o rito da licitação ou direta, conforme o caso. O procedimento licitatório adverte Marçal Justen Filho, “se inicia muito antes da divulgação ao público do ato convocatório”, a validade deste “depende da observância de uma série de atividades e requisitos, cuja produção e preenchimento se verificam no âmbito interno da atividade administrativa do Estado”. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 202).

<sup>286</sup> Considerando nulo processo licitatório sem ou com projeto básico viciado: TRF 1ª Região – REO 9501146561, Relª Desª Monica Neves Aguiar Castro, DJ 13-12-1999; TRF 1ª Região, Ac. 200034000389003, Relª Desª Maria Maura Martins Moraes Tayer, DJ 21/08/2009; TJMG – Proc. n. 1.0521.01.015218-4\001(1), Relª Desª Heloisa Combat, DJ 15/08/2008; TJSP – Ac. 414.026.5/o-001, Rel. Des. José Santana, j. 29/04/2009; TRF 4ª Região, AC 200671010038018, Rel. Des. Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, D.E 04/11/2009; TJRJ – Proc. n. 2008.002.16012, Rel. Des. Sergio Cavalieri Filho, j. 10/09/2008; TJRJ – Proc. 2006.002.07594, Rel. Des. Roberto Wider, j. 19/09/2006.

<sup>287</sup> Julgados do TCU que decidiram pela obrigatoriedade de projeto básico: AC-1757-33/08-P, Rel. Min. **Ubiratan Aguiar**, s. 20/08/08; AC-1542-33/07-P, Rel. Min. **Augusto Nardes**, s. 08/08/07; AC-2461-49/07-P, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, s. 21/11/07; AC-0220-07/07-P, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, s. 28/02/07; AC-2640-51/07-P, Rel. Min. **Augusto Sherman Cavalcanti**, s. 05/12/07; AC-2689-50/08-P, Rel. Min. **Ubiratan Aguiar**, s. 26/11/08; AC-1013-22/07-P, Rel. Min. **Guilherme Palmeira**, s. 30/05/07; AC-2561-47/04-2, Rel. Min. **Benjamin Zymler**, s. 08/12/04; AC-1461-38/03-P, Rel. Des. **Augusto Sherman Cavalcanti**, s. 01/10/03; AC-0637-17/04-P, Rel. Min. **Humberto Guimarães Souto**, s. 26/05/04; AC-2483-46/08-P, Rel. Min. **André Luís de Carvalho**, s. 05/11/08; AC-0628-12/08-P, Rel. Min. **Guilherme Palmeira**, s. 16/04/08; AC-2458-32/07-2, Rel. Min. **Augusto Sherman Cavalcanti**, s. 11/09/07.

contratação sem planejamento, considera os atos e contratos realizados sem planejamento nulos e, por fim, responsabiliza quem não planejar a contratação.

As consequências da falta de planejamento são inúmeras e não podem ser aqui abordadas exaustivamente. Nos casos em que o planejamento é traçado em um procedimento legal como norma de conduta – por exemplo, a Lei 11.445/2007, que no seu art. 19, traça todo um rito a ser seguido –, sua violação configura ilegalidade. No caso da lei orçamentária, em que a Administração Pública não executa uma obra prevista, mas também não desvia a dotação ali consignada, por ser norma de mera autorização, em regra o ato assim praticado não se tem considerado ilegal, desde que não se cuide de serviço de educação ou saúde, cujos limites mínimos constitucionais a serem atingidos deve ser alcançados (arts. 198, § e 212). Não obstante, a jurisprudência dá sinais de evolução, ao determinar que o Poder Público institua programas previstos na Carta Magna, sob o fundamento de que a omissão configura inconstitucionalidade por inércia. Não se tem admitido, assim, a invocação de discricionariedade da Administração Pública, para implementação ou não do programa com previsão constitucional, segundo juízo de conveniência e oportunidade, e nem o argumento de reserva do possível, sob pena comprometer o “núcleo básico que qualifica o mínimo existencial”, pois tais “normas têm caráter cogente e vinculante”, que veiculam diretrizes de políticas públicas, com “plena legitimidade jurídica do controle das omissões estatais pelo Poder Judiciário”, para determinar a instituição de tais programas. Chega-se mesmo a considerar a omissão dolosa.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> Decidiu recentemente o STF, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática: “**EMENTA: CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE ABUSO E/OU EXPLORAÇÃO SEXUAL. DEVER DE PROTEÇÃO INTEGRAL À INFÂNCIA E À JUVENTUDE. OBRIGACÃO CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO. PROGRAMA SENTINELA-PROJETO ACORDE. INEXECUÇÃO, PELO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC, DE REFERIDO PROGRAMA DE AÇÃO SOCIAL CUJO ADIMPLEMENTO TRADUZ EXIGÊNCIA DE ORDEM CONSTITUCIONAL. CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO. DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819). COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL (RTJ 185/794-796). IMPOSSIBILIDADE DE INVOCACÃO, PELO PODER PÚBLICO, DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL SEMPRE QUE PUDER RESULTAR, DE SUA APLICAÇÃO, COMPROMETIMENTO DO NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197). CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PLENA LEGITIMIDADE JURÍDICA DO CONTROLE DAS OMISSÕES ESTATAIS PELO PODER JUDICIÁRIO. A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA**

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92 (LIA) –, no seu art. 11, tipifica como improbidade a violação ao princípio da legalidade, o que não pode ser levado ao pé da letra, sob pena de tipificar como tal todo e qualquer ato ilegal, independe da intensidade e gravidade de cada caso, o que levaria a considerar como ímprobo todo ato praticado sem planejamento. José Roberto Pimenta Oliveira, ao comentar este dispositivo da LIA, sustenta que “conduta ímproba não se equipara a conduta ilegal no bojo da atividade pública”, assim como não “é sinônimo de conduta contrária a quaisquer princípios jurídicos”. Demanda uma “nota de tipificação material específica ou sobressalente”: o art. 11 “tem como bens jurídicos fundamentais a lealdade às instituições e a imparcialidade”, está “centrado na descrição de atos ilegais que agredem referidos bens jurídicos”. A ilegalidade se “torna valor ético-jurídico protegido pela norma sancionatória, não de forma isolada”, mas “acompanhada da marca e do coeficiente de reprovação originado no art. 37, § 4º, da Lei Fundamental”. Os tipos do art. 11 “são tipos de dano, e não de perigo”, cuja consumação como atos ímprobos exige “a ocorrência da lesão efetiva do bem jurídico”, como condutas “ilícitas agressoras à lealdade e à imparcialidade.”<sup>289</sup>

---

**POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219- -1220). RECURSO EXTRAORDINÁRIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL CONHECIDO E PROVIDO.” [...] “O fato inquestionável é um só: a inércia estatal em tornar efetivas as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela Constituição e configura comportamento que revela um incompreensível sentimento de despreço pela autoridade, pelo valor e pelo alto significado de que se reveste a Constituição da República. Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.” [...] “O desprestígio da Constituição - por inércia de órgãos meramente constituídos - representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional, pois reflete inaceitável desprezo, por parte das instituições governamentais, da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado.” [...] “Em tema de implementação de políticas governamentais, previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente nas áreas de educação infantil (RTJ 199/1219-1220) e de saúde pública (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213), a Corte Suprema brasileira tem proferido decisões que neutralizam os efeitos nocivos, lesivos e perversos resultantes da inatividade governamental, em situações nas quais a omissão do Poder Público representava um inaceitável insulto a direitos básicos assegurados pela própria Constituição da República, mas cujo exercício estava sendo inviabilizado por contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal. [...] O caráter programático da regra inscrita no art. 227 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – impõe o reconhecimento de que as normas constitucionais veiculadoras de um programa de ação revestem-se de eficácia jurídica e dispõem de caráter cogente.” Destaques no original (Disponível no site: [www.stf.jus.gov](http://www.stf.jus.gov), acesso em 25/03/2010).**

<sup>289</sup> OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*, Belo Horizonte, 2009, Ed. Fórum, p. 263.

## 4. PLANEJAMENTO E RESPONSABILIDADE ESTATAL

A atividade estatal de planejamento e seus produtos, planos, programas e projetos estão sujeitos à responsabilização do Estado, de acordo com a espécie de cada qual – isto é, se imperativos ou indicativos, segundo a classificação doutrinária –, conforme se trate de atos do Poder Público que venham a causar danos e: a) haja nexo de causalidade entre aqueles e estes, ou b) se houver o descumprimento pela Administração Pública de propostas de vantagens feitas aos particulares na busca de engajamento, ou, ainda, c) se houver a mudança dos planos no decorrer da execução. Pode-se aplicar a teoria da responsabilidade objetiva aos atos estatais, sem a exigência de culpa, bastando o nexo causal entre conduta pública e dano (art. 37, § 6º, CF),<sup>290</sup> ou exigindo-se a presença de culpa, em qualquer das suas modalidades – negligência, imprudência ou imperícia –, ou de dolo, para as omissões do Estado em situações em que deveria agir, por determinação legal, mas não agiu ou atuou tardiamente ou de maneira deficiente – o que é conhecido como “falha”, “falta” ou “culpa de serviço”.<sup>291</sup>

Em todo e qualquer caso, o Estado não pode figurar como segurador

---

<sup>290</sup> Silvío Luís Ferreira da Rocha ensina que pela “teoria objetiva o Estado está obrigado a indenizar os prejuízos causados a terceiros por seus servidores, independentemente da prova de culpa deles na prática do ato ou na omissão. Irrompem a responsabilidade e o conseqüente dever de indenizar toda vez que a Administração, por intermédio de seus agentes, praticar atos ou se omitir na prática de atos e disso resultar danos aos administrados. A responsabilidade do Estado pressupõe: a) que o ente obrigado a indenizar seja uma pessoa jurídica de direito público ou de direito privado prestadora de serviços públicos. Portanto, pela interpretação do texto constitucional, estão excluídas da regra da responsabilidade objetiva as entidades de direito privado que executem a atividade econômica; b) a existência de dano causado a terceiro; c) o nexo de causalidade entre a atividade administrativa e o dano; e d) que o ato que causou o dano tenha sido praticado por agente público no exercício da função pública, a pretexto de exercê-la, ou, ainda, por pessoa que tenha se valido da condição de agente.”(ROCHA, Silvío Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 161-162).

<sup>291</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta três situações distintas que ensejam a responsabilidade estatal: “a) Casos em que é o próprio comportamento do Estado que gera o dano. Trata-se, portanto, de conduta positiva, é dizer, comissiva, do Estado. b) Casos em que não é uma atuação do Estado que produz o dano, mas, por omissão sua, evento alheio ao Estado causa um dano que o Poder Público tinha o dever de evitar. É a hipótese da “falta de serviço”, nas modalidades em que o “serviço não funcionou” ou “funcionou tardiamente” ou, ainda, funcionou de modo incapaz de obstar à lesão. Excluiu-se apenas o caso de mau funcionamento do serviço em que o defeito de atuação é o próprio gerador do dano, pois aí estaria configurada conduta comissiva produtora da lesão. Trata-se, aqui, apenas, de conduta omissiva do Estado ensejadora (não causadora) de dano. c) Casos em que também não é uma atuação do Estado que produz o dano, contudo é por atividade dele que se cria a situação propiciatória do dano, porque expôs alguém a risco (em geral – embora nem sempre – em razão da guarda de coisas ou pessoas perigosas). Nestas hipóteses pode-se dizer que não há causação direta e imediata do dano por parte do Estado, mas seu comportamento ativo entra, de modo mediato, porém decisivo, na linha de causação.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 1000)

universal. Nas atividades de planejamento, a conduta do particular é fundamental, para caracterizar ou não a responsabilidade, mormente nos planos de incentivos, em que o Poder Público fomenta e condiciona a ação da iniciativa privada. Cabe ao administrado, na relação jurídica que firma com o ente público, cumprir suas obrigações. Não se admite que os lucros sejam privatizados e os prejuízos publicizados. A conduta estatal é igualmente essencial. Este, no decorrer do plano, não pode se eximir de cumprir o que prometeu em planos de incentivo, que levou os particulares a nele aderirem, agindo como se nada devesse a ninguém. A responsabilidade do Estado, afirma Almiro do Couto e Silva, “raramente poderá derivar do plano em si”; no geral, está “ligada ao procedimento da Administração Pública na fase de execução do plano, e aos atos concretos que pratica visando a esse fim”.<sup>292 293</sup>

Na execução de um plano diretor que, por exemplo, importe no alargamento de determinada via pública, o Município deve desapropriar os imóveis atingidos, necessários para ampliação, indenizando os proprietários. Caso, durante a execução da obra, mesmo obedecidas todas as normas técnicas, o uso de máquinas pesadas venha a danificar edificações lindeiras, causando avarias como rachaduras, a Municipalidade está obrigada a indenizar os danos. Situação bem diversa é a do sujeito que conhece o plano orçamentário de determinado ente da Federação, que preveja a construção de uma estrada com pavimentação asfáltica como medida de desenvolvimento, e venha a adquirir imóveis no local, para obter ganhos financeiros, mas a obra termina por não ser executada. Não está o Estado, em casos tais, obrigado a indenizar o particular, que agiu por sua conta e risco. No exercício da função de fiscalização de planos econômicos estatais, em que os particulares escolhem sua aplicação, não se aplica a regra da responsabilidade objetiva e o Estado não está obrigado a indenizar, salvo culpa subjetiva

---

<sup>292</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 63, p.28-36, jul./set. 1982.

<sup>293</sup> Eros Roberto Grau chega a negar a responsabilidade, ao afirmar que: “[...] o plano contém a previsão do que deve acontecer no setor privado, embora estabeleça o que deve ser feito pelo setor público. [...] as ordens definidas em relação ao setor público o vinculam apenas internamente, não assistindo aos particulares, através de meio judicial, o direito de impor à entidade da administração pública, quer direta, quer indiretamente, o cumprimento de uma definição do plano não atendida. A impositividade do plano, em relação ao setor público, nestas condições, é interna à administração.” (GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 78)

comprovada.<sup>294</sup>

Ganha complexidade a responsabilidade estatal diante da tensão entre estabilidade e a dinâmica do plano durante a sua execução. O Poder Público pode anular, revogar, modificar ou mesmo vir a não executar o plano, mesmo que criado por lei, em face de múltiplas circunstâncias factuais, mesmo buscando corrigi-lo diante de erros não previstos que se revelaram. Não há vedação à alteração do plano, sobretudo porque a vida está em constante mudança e os planos visam não só alavancar as mudanças, mas dirigi-las, sob o comando estatal.<sup>295</sup>

Nos planos indicativos para o setor privado, em que o Estado promete, no exercício da função administrativa de fomento, vantagens e benefícios aos particulares que nele se engajarem, o Poder Público tem o dever jurídico de cumprir fielmente o que prometeu, sob pena de indenização por perdas e danos, em face dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima. Se o Estado conseguir, diz Lúcia Valle Figueiredo, “que a iniciativa privada se engaje em seu plano de desenvolvimento”, deverá “cumprir sua parte”, pois, se “descumprir,

---

<sup>294</sup> A jurisprudência não tem admitido a responsabilidade estatal em caso de fiscalização: **TRF 4ª R.**: “O Estado disciplina o mercado, e exerce, em benefício da sociedade, a fiscalização dessas atividades, mas isso não significa que ele é responsável pelo êxito ou desgraça, até porque, se assim fosse, todo o sistema de ações e de jogo de bolsa estaria hoje tranqüilamente acobertado pelos Estados, e em nenhum País do mundo se verifica a responsabilidade do Estado por prejuízo de qualquer investidor. Mantenho meu voto, ampliando-o para afastar a responsabilidade do BACEN.” 2. Agravo a que se nega provimento.” (AC 200671000294737, Rel. Des. Fed. **CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ**, DJE. 07/01/2010. Disponível em: <[http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/resultado\\_pesquisa.php](http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/resultado_pesquisa.php)>. Acesso em 24/02/2010). No mesmo sentido: **TRF 3ª R.**: “Direito civil. Ação de indenização por perdas e danos. Prejuízos decorrentes de queda de cotação de ações negociadas na bolsa. Inexistência de manipulação. Improcedência da ação. Sentença mantida. 1- A aplicação de recursos na bolsa de valores e atividade que envolve alto risco, o qual, por isso mesmo, justifica a eventual ocorrência de grandes lucros. A União Federal não pode ser responsabilizada, sob o ponto de vista jurídico, pela eventual baixa na cotação das ações, ainda que a isso tivesse dado causa, direta ou indiretamente. 2- Recurso a que se nega provimento.” (AC 90030193851, Rel. Des. Fed. **FAUZI ACHOA**, DJ 09/08/1995. Disponível em: <<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em 24/02/2010).

<sup>295</sup> A respeito do tema no Direito Administrativo Alemão, Hartmut Maurer: “Os planos estão, segundo sua essência, em relação de tensão entre estabilidade e flexibilidade. Eles têm, por um lado, o sentido e finalidade de motivar os destinatários do plano, em especial os cidadãos ativos no âmbito econômico, a uma determinada conduta, a disposições e investimentos; eles querem e devem ser realizados. Mas isso pressupõe que os cidadãos possam contar com a existência do plano (problema da proteção à confiança). De outro lado, os planos partem de determinadas circunstâncias no âmbito político, econômico e social que eles querem simultaneamente conduzir. Se se modificam as circunstâncias ou se eles foram de antemão estimados erroneamente, então também devem os planos ser corrigidos em conformidade, se eles não devem tornar-se sem finalidade ou até contrário à finalidade (problema da modificação do plano). Nessa relação de tensão situa-se a questão da garantia do plano). Nessa relação de tensão situa-se a questão da garantia do plano. Trata-se da distribuição do risco entre dador do plano e destinatários do plano na anulação, modificação ou não-observância de planos.” (MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução Luís Afonso Heck. Barueri-SP: Manole, 2006, p. 487)

cabará responsabilidade certamente por promessas não respeitadas”.<sup>296</sup> Tal espécie de plano é regida pela confiança, antes de qualquer outra regra.

Lembre-se o plano de incentivo à agricultura do governo do então Presidente João Figueiredo – denominado “Plante que o João Garante” –, com a finalidade de desenvolver o setor econômico da agricultura, em que foram prometidos garantia de preço mínimo e armazenagem dos produtos aos agricultores. As ofertas do governo federal não foram cumpridas e grande parte dos médios e pequenos produtores foi levada à bancarrota. Em casos tais, os agricultores têm direito público subjetivo de exigir do Estado o cumprimento da sua parte, sob pena de indenização pelos prejuízos causados.<sup>297</sup>

A ideia de responsabilidade estatal em casos tais pode também ser observada na doutrina de Norberto Bobbio que, ao tratar da função promocional no Direito, como instrumento de intervenção do Estado moderno no planejamento econômico, na busca de direcionar os “comportamentos para certos objetivos preestabelecidos”, diz que ela pode ser exercida por meio da sanção positiva, em que o prêmio é uma resposta a uma ação boa e o incentivo é um expediente para obter uma ação boa. Bobbio faz um paralelo com a estrutura da norma jurídica Kelseniana: “Se é A, deve ser B”, em que “A não seja um ilícito”, mas um ato devido, um “comportamento desejado”, e “B uma sanção positiva”. Uma “norma desse gênero, como norma jurídica, cria, para o destinatário da norma primária, uma pretensão (direito subjetivo, ou interesse legítimo, pouco importa)”, em relação à Administração Pública, e, para “esta, reciprocamente, o dever de consignar o prêmio”, em caso de a “condição prevista pela norma secundária ter se verificado”. Acaba por definir o Direito, do “ponto de vista funcional, como forma de controle e de

---

<sup>296</sup> FIGUEIRDO, Lúcia Valle. A atividade de fomento e a sua responsabilidade estatal. In: FIGUEIRDO, Lúcia Valle. **Direito público**: estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 53. A autora defende o mesmo entendimento no seu FIGUEIRDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 92-98. Yussef Said Cahali abraça integralmente esta doutrina (CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 3 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007, p. 550-551.

<sup>297</sup> A jurisprudência registra caso de condenação, por responsabilidade civil do Estado, em que o Governo Federal fixou, em plano do setor agrícola, preços abaixo do preço de custo, sob o fundamento de que: “O Governo não pode estabelecer uma política que cause prejuízos aos particulares, de tal maneira que possa levá-los à falência, e assim, o Estado responde pelos danos causados, nos termos do art. 37, § 6º da CF.” Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Ap. 95.01.10451-6-DF, Rel. Juiz Tourinho Neto, j. 30/10/1995, **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 85, n. 726, p. 436-440, abr. 1996.

direção social”.<sup>298</sup>

Almiro do Couto e Silva sustenta que o Estado é responsável, nos casos de alteração de plano, sob três aspectos: a) há responsabilidade sempre que o Estado, na implantação do plano ou na fase de execução, acena, por meio de “promessas firmes, com benefícios e vantagens, induzindo os particulares a um determinado comportamento e ocasionando danos a eles”, por modificação ulterior do plano, mesmo que por lei – sobretudo nos casos de “administração concertada”; b) a responsabilidade, nessas circunstâncias, se funda especificamente “na quebra da confiança, com a violação de deveres jurídicos decorrentes do princípio da boa fé”; e c) limita-se a responsabilidade do Estado, nesses casos, “à reparação do interesse negativo do particular, adstringindo-se à reparação do dano emergente”.<sup>299</sup>

As modificações dos planos durante a fase de execução devem garantir e respeitar os direitos dos particulares que se engajaram e cumpriram sua parte no plano. Nos casos em que se prevê, por lei, a concessão de incentivos fiscais para fomentar o desenvolvimento de determinado setor ou área – como isenções tributárias transitórias, condicionais ou contratuais, que são bilaterais (art. 178, CTN)<sup>300</sup> –, uma vez oferecidas pelo Poder Público geram direito adquirido aos particulares que aderiram aos programas. Não pode a Administração Pública Municipal, por exemplo, elaborar plano de desenvolvimento de certa região, propondo isenção de IPTU, por dez anos, para as pequenas empresas que se instalarem no local e, posteriormente, no quinto ano, revogar o benefício, com nova lei, em prejuízo das empresas que lá se instalaram e estão em funcionamento. A extinção dos benefícios vale para as novas empresas, não para as que lá estavam.

São, afirma José Souto Maior Borges, “inalteráveis as condições e prazos

---

<sup>298</sup> BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Tradução Daniela Baccaccia Versiani. Barueri/SP: Manole, 2007, p. 44-79.

<sup>299</sup> SILVA, Almiro do Couto e. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 63, p. 28-36, jul/set. 1982. O mesmo entendimento é defendido em outro texto do mesmo autor: SILVA, Almiro do Couto e. Problemas jurídicos do planejamento. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**. Porto Alegre, n.27, p. 133-147, 2004. Lúcia Valle Figueiredo adota o mesmo entender, v. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, Malheiros, p. 297-299.

<sup>300</sup> Roque Antônio Carrazza ensina que: “As isenções com prazo certo, também conhecidas como transitórias, têm seu termo final de existência prefixado na lei que as cria; as com prazo indeterminado – que alguns preferem chamar de permanentes – não. [...] As isenções condicionais são também chamadas bilaterais ou onerosas, porque para serem fruídas, exigem uma contraprestação do beneficiário. Ele é que deve decidir se vale, ou não, a pena fruir desta vantagem.” (CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 844-846.

fixados legalmente para o desfrute da isenção” e constitucionalmente assegurada, “tanto quanto a intangibilidade das obrigações bilaterais originárias de contratos de direito privado, a intangibilidade das obrigações bilaterais provenientes de atos legislativos”. As isenções de caráter bilateral são intangíveis: a “regra da revogabilidade esbarra diante do direito adquirido ao gozo da isenção” – isto “enquanto persistirem as condições e os requisitos em função dos quais foi outorgada.”<sup>301 302</sup>

A Administração Pública, afirma Diogo Freitas do Amaral, “está obrigada a obedecer à *bona fide* nas relações com os particulares”, deve dar-lhes o exemplo “da observância da boa fé, em todas as suas várias manifestações, como núcleo essencial do seu comportamento ético”. No Estado Democrático, deve ser mantida a opinião pública e a consciência de que o “Estado é pessoa de bem”, como “condição *sine qua non* da própria credibilidade das instituições públicas”.<sup>303</sup> Jesús Gonzáles

---

<sup>301</sup> BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 80. No mesmo sentido a doutrina de Roque Antônio Carrazza, para quem por “força do dispositivo constitucional que manda respeitar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, a lei antiga, posto revogada, sobrevive”, não se admitindo a retirada do benefício, sob pena de burla “à boa-fé dos administrados”. (CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006., p. 848-855).

<sup>302</sup> Este o entendimento pacífico da jurisprudência dos nossos Tribunais nos casos de isenção onerosa e temporária: Súmula 544, do STF: “*Isenções tributárias concedidas, sob condição onerosa, não podem ser livremente suprimidas*”. STF: RE 169880/SP, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 29/10/1996; RE 331622 ED/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 19/11/2002. STJ: “O artigo 13 da Lei n. 4.239/63 estabeleceu para as empresas que se instalarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem, nas áreas de atuação da SUDAM ou SUDENE, isenção do imposto de renda pelo prazo de 10 anos a contar do exercício financeiro seguinte ao ano em que o empreendimento entrar em fase de operação. II - Tratando-se de norma de isenção concedida por prazo certo e sob condição onerosa, verifica-se a conformação desta à exceção ao princípio da plena revogabilidade isencional (art. 178 do CTN), razão pela qual não pode ser alterada ou revogada por norma posterior. Precedentes: AgRg no REsp n. 1.009.378/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ de 08.05.2008; REsp n. 762.754/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 02.10.2007; AgRg no REsp n. 835.466/PE, JOSÉ DELGADO, DJ de 16.10.2006; REsp n. 234.108/SC, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 13.06.2005 e REsp n. 390.733/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 17.02.2003. III - Tendo o empreendimento entrado em fase de operação em 1977, de tal data deve ser contado o direito a isenção, em conformidade com o artigo 13 da Lei n. 4.239/63. IV - A portaria da SUDENE que reconhece o direito à isenção de empresa que preencheu os requisitos para o gozo do benefício, de acordo com os ditames da lei, não é constitutiva daquele direito, tendo efeito meramente declaratório do direito à isenção que nasceu da incidência da Lei. V - A falta de revisor em uma das sessões de julgamento não impõe a nulidade do acórdão, máxime ao verificar que no primeiro julgamento estava o revisor presente. Há que se observar ainda que o princípio da instrumentalidade, bem assim o da eficiência, consagrados no âmbito constitucional, impõe a mitigação de tal norma em detrimento ao rigor exacerbado. VI - Em relação à violação ao artigo 535 do CPC, deve ser aplicado o constante do artigo 249, §2º, do CPC, deixando-se de declarar a nulidade, haja vista a decisão favorável ao recorrente no mérito. VII - Recurso especial provido.” (REsp 1040629/PE, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe 04/09/2008). Ver também do STJ: AgRg/REsp 892796/MG, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 27/05/2009; AgRg/REsp n. 1.009.378/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 08.05.2008; REsp n. 762.754/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ 02.10.2007; AgRg/REsp n. 835.466/PE, Rel. Min. José Delgado, DJ 16.10.2006; REsp n. 234108/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 13.06.2005; REsp n. 390733/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 17.02.2003.

<sup>303</sup> AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2002.v. II. p. 133.

Pérez sustenta que o princípio geral da boa fé não só tem aplicação no Direito Administrativo, mas adquire especial relevância, porque a “presença de valores de lealdade, honestidade e moralidade” é necessária nas relações entre a Administração Pública e os administrados.<sup>304</sup>

O princípio da proteção à confiança legítima, de origem alemã, tem inteira aplicação na responsabilização estatal na atividade de planejamento, que parte da perspectiva do cidadão. Ele exige, no dizer de Hartmut Maurer, a “proteção da confiança do cidadão que contou, e dispôs em conformidade com isso, com a existência de determinadas regulações estatais e outras medidas estatais”; visa conservar “estados de posse” obtidos e “dirige-se contra modificações jurídicas posteriores”. Tal princípio “situa-se em uma relação de tensão entre estabilidade e flexibilidade”, está do “lado da estabilidade, não obstante deva sempre de novo ceder às exigências da flexibilidade”.<sup>305</sup>

Este princípio apresenta-se mais amplo, na fala de Odete Medauar, “que a preservação dos direitos adquiridos, porque abrange direitos que não são ainda adquiridos, mas se encontram em vias de constituição ou suscetíveis de constituir”. Refere-se “à realização de promessas ou compromissos da Administração que geraram, no cidadão, esperanças fundadas”. Visa ainda “a proteger os particulares contra alterações normativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas conseqüências revelam-se chocantes.”<sup>306</sup> A confiança do administrado que aderiu ao plano do Poder Público e cumpriu a pauta de propostas goza de proteção jurídica, em última instância, para buscar indenização estatal via Poder Judiciário.

---

<sup>304</sup> PÉREZ, Jesús Gonzáles. **El principio general de la buena fe em el derecho administrativo**. 4. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2004. p. 52-53

<sup>305</sup> MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativo alemão**. Tradução Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Safe, 2001. p. 68. Sobre o princípio da proteção à confiança legítima ver também: PERÉZ, Jesús Gonzáles. **El principio general de la buena fe em el derecho administrativo**. 4. ed. Madrid: Thomson Civitas, 2004, p. 60/81

<sup>306</sup> MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 246-248. Este também o entendimento da doutrina francesa de René Chapus, que trata o princípio da confiança legítima, como um das faces do princípio da segurança jurídica. (CHAPUS, René. **Droit administratif général**. 15. ed. Paris: Montchrestien, 2001. t. 1, p.105-107).

## CONCLUSÕES

A vivência teórica e prática com o Direito Administrativo levou-nos a considerar que a ausência completa ou a deficiência da atividade de planejamento da função administrativa é a causa maior dos desvios de toda ordem que atingem a qualidade e a quantidade dos serviços públicos, propiciam e favorecem a corrupção e o surgimento de inúmeros vícios, etc. Apesar disso, textos e mais textos são elaborados e publicados para auxiliar na compreensão dos efeitos de atos administrativos viciados, mas o planejamento permanece esquecido. Legislação, doutrina e jurisprudência procuram solucionar as questões administrativas pela sanção, tipificando toda e qualquer conduta como crime ou improbidade administrativa, atacando, assim, os efeitos, e não as causas. Este fato demonstra a pouca eficácia das medidas de fiscalização, que são exercidas com enorme pessoalidade. A falta de estrutura de planejamento proporciona males variados que os órgãos de fiscalização são incapazes de solucionar.

Tratamos do planejamento como procedimento e invertemos a posição da legislação e da doutrina que sustentam que a atividade de planejamento é iniciada pelo diagnóstico, laborando em equívoco. Defendemos o inverso: que o planejamento começa pelo fim, impondo-se, inicialmente, que os fins sejam definidos, sob pena de não se saber para onde ir e ficar sem rumo, sem orientação a seguir. Posteriormente são realizadas as etapas de diagnóstico e programação da ação.

1 O Estado é, antes de tudo, um sujeito planejador. Planeja a sua atuação interna organizacional e o seu funcionamento, os serviços que presta, e elabora planos, projetos e programas de ação em toda e qualquer intervenção junto à sociedade. O aumento da intervenção estatal, a multiplicidade e a especialização das áreas de atuação elevaram a atividade de planejamento de Estado a níveis jamais vistos.

1.2 Planejamento é atividade-meio que denota ação ou ato de planejar voltada para o futuro, que leva à ideia de agir racionalmente, de pensar, refletir,

preparar, discutir, decidir, eleger metas, conhecer a realidade e programar as ações rumo aos fins traçados, alavancando transformações futuras, isto é, à ideia de coordenar, interagir e integrar meios materiais e humanos e ações destinados aos fins traçados. Assim, planos, programas e projetos são produtos da atividade de planejamento.

1.3 O Planejamento envolve atos políticos, técnicos e jurídicos e a sua instrumentalização jurídica se dá por meio das categorias jurídicas existentes no direito posto, que vai desde a sua elevação a princípio fundamental, passando pela determinação de sua criação por meio de lei, como produto (plano-lei) ou como rito da ação de planejar a ser seguido, regulamentos, atos administrativos e contratos. Funda-se sempre na lei, em obediência ao princípio da legalidade.

1.4 Os planos são classificados em dois grupos: (i) imperativos – são os planos que obrigam a todos, sendo, suas disposições, impostas à coletividade como normas obrigatórias de conduta, sob pena de sanções; e (ii) indicativos – são aqueles em que o Poder Público simplesmente sugere, concede estímulos pela via do oferecimento de vantagens aos particulares, mediante condições, que são livres para aderirem ou não ao plano, sendo, assim, conduzidos sem coação a seguir o plano.

2 A Constituição Federal de 1988, embora seja, em si, um plano de Estado, não sistematiza o planejamento estatal, mas trata-o de forma pontual, chegando, em alguns casos, a determinar a elaboração de planos. São eles: planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, equilibrados como instrumento estatal para atingir os objetivos fundamentais da República; planos que promovam ações de defesa civil permanentes contra calamidades públicas, em especial secas e inundações; planejamento e execução de interesses comuns das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos Estados-membros; plano de governo; planejamento urbanístico; planejamento orçamentário, integrado pelo plano plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); planejamento da política agrícola, que compete à União instituir, por meio de lei ordinária; plano nacional de reforma agrária, com a destinação de terras públicas e devolutas, compatível com a política agrária; Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, instituído pela Lei n. 10.172/2001 (PNE) – a Lei n. 9.394/96,

conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação, impõe o planejamento da educação, que vai do Plano Nacional da Educação até o plano de aula a ser ministrado em sala; Plano Nacional de Cultura, de competência da União e duração plurianual, com a finalidade de promover o desenvolvimento cultural do País e a integração das ações do Poder Público que conduzam à defesa e à valorização do patrimônio cultural da Nação.

2.1 A Carta Magna, além dos planos acima mencionados, utiliza o termo “plano” ou “planejamento” quando fala em: cooperação das associações representativas do planejamento municipal (art. 29, XII); planejamento familiar, que fica à livre decisão do casal (art. 226, VII); “planos de beneficiários” de regime de previdência complementar (art. 40, § 15); “planos de benefícios de entidades de previdência privada” (art. 202, § 1º); e “planos de carreira para o pessoal do magistério” (art. 206, V).

3 A função administrativa concretiza a ideia de Estado, fazendo a ligação deste com a população. Institui e mantém a atuação de todos os Poderes estatais. Função administrativa é o Estado em movimento. Prepondera a multiplicidade de atividades da função administrativa no Poder Executivo, por conta das inúmeras áreas em que atua, mas não em volume. No Pacto Federativo brasileiro, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por exemplo, tem um orçamento superior a mais de 99% dos municípios e de alguns Estados-membros. Impõe-se, assim, que o exercício da função administrativa seja planejado. O planejamento, como atividade-meio, é inerente e inseparável da função administrativa, situando-se entre a lei e o ato administrativo.

3.1 Planejar é um dever jurídico da Administração Pública. A Constituição diz que o planejamento é determinante para o Poder Público (art. 174), determinando ao chefe do Poder Executivo que elabore e encaminhe ao Poder Legislativo, anualmente, no início da sessão legislativa, plano de governo (art. 84, XI), e aos Poderes a obrigação de manter sistema integrado de controle dos programas de governo (art. 74, I); atribui, ainda, ao Congresso Nacional competência para apreciar os relatórios do plano de governo (art. 49, IX), fechando o cerco ao comando constitucional do dever jurídico de planejamento como conduta de ação estatal. Pela função administrativa, que é exercida em nome e no interesse de outrem, a

coletividade deve ser planejada, refletida, sopesada, organizada, coordenada e integrada.

3.2 O Planejamento, como atividade-meio da função administrativa desenvolve-se num procedimento administrativo, em três etapas: fins; diagnóstico e programação da ação. Os diversos órgãos – do Poder Público – envolvidos, a complexidade e o tecnicismo dos planos, que compreendem múltiplos atos, impõem o fracionamento dos procedimentos da atividade de planejamento, mediante o escalonamento e o desdobramento das decisões em sucessivos atos intermediários e instrumentais, alguns atos tendo por fim outros atos. A atividade de planejamento é praticada internamente, em momento anterior ao da publicação ou execução de todo e qualquer ato, que foi planejado antes da sua exteriorização. Assim, não existe ato isolado, isto é, que não seja precedido de planejamento ou plano que o sustente.

3.2.1 O planejamento começa pelo fim, ao contrário do entendimento majoritário da doutrina e mesmo de algumas leis (Lei n. 11.445/2007, art. 19, I, e Lei n. 9.433/97, art. 7º, I), que sustentam ser o diagnóstico a primeira fase. O primeiro passo é definir os fins para dar rumo ao planejamento, sob pena de não se saber para onde ir e ficar sem destino, sem orientação, por desconhecer a finalidade do plano. O conhecimento da situação, da realidade ou mesmo do diagnóstico, por si só, não levam a lugar algum, podem sugerir, mas não dão respostas e não alavancam o procedimento do planejamento administrativo, porque este não é jamais um acontecimento. A finalidade põe o planejamento em movimento, porque representa o futuro que se pretende realizar. O fim, reza São Tomás de Aquino, “embora seja o último na execução é o primeiro na intenção de quem age”.

3.2.2 O diagnóstico é a segunda etapa do procedimento da atividade de planejamento, que envolve, num primeiro momento, a descrição da realidade, com levantamento de dados e coleta de informações, a fim de situar o agente no contexto factual, o que se pode denominar marco situacional do plano. A fase inicial do diagnóstico consiste em radiografar a realidade. Mas não é ainda o diagnóstico do planejamento. O segundo passo envolve um juízo sobre a realidade descrita, que resulta da comparação da situação presente com a realidade planejada; neste passo, os problemas são descritos e analisados: investiga-se quais as suas causas, quais as suas necessidades, quais as práticas da Administração e quais os

resultados obtidos. Aqui há declaração de vontade, um juízo que externa o pensamento da análise e aponta as causas e situações.

3.2.3 A terceira etapa é a da programação da ação, em que são apresentadas estratégias como sugestões de ações e modos de ações, para níveis diversos, como meios de se concretizar o plano, atuando como marco operacional. Os objetivos operacionais são apenas objetivos-meio em que são praticados múltiplos atos preparatórios ou instrumentais nas fases do procedimento do planejamento. É nessa etapa de programação que se dá o enlace entre as fases do diagnóstico e a dos fins traçados, com a busca e eleição dos meios, para efetivação do plano. Aqui reside o núcleo da atividade de planejamento. Política e técnica, possíveis escolhas e a discricionariedade situam-se nessa fase do planejamento.

3.3 A prática de todo e qualquer ato administrativo é precedida de planejamento, de maneira que alguns atos têm como fins outros atos, servindo como instrumento para prepará-los. Não existe um ato administrativo isolado que não conte com uma estrutura de planejamento atrás de si. A doutrina dá diversas denominações a tais atos, como: atos instrumentais, atos preparatórios, atos interlocutórios, atos intermediários ou de mero trâmite. Levando em conta os efeitos e consequências jurídicas e a recorribilidade ou não destes, são atos preparatórios: estudos, averiguações, exames, vistorias, laudos, avaliações, inspeções, informações, pareceres técnicos e jurídicos, consulta pública, audiência pública, desenhos, gráficos, memoriais, relatórios, etc.

3.4 Pareceres técnicos ou técnico-jurídicos, que analisam a realidade e as causas, apontadas na fase de diagnóstico, e indicam soluções, métodos, esclarecimentos, caminhos para alcançar os fins do plano, são atos administrativos preparatórios, desenvolvidos na atividade de planejamento administrativo. São atos de administração consultiva, que visam a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Os pareceres jurídicos analisam a legalidade dos planos, segundo o direito posto. Não se trata aqui de assumir defesa de posições e decisões anteriormente adotadas, mas de análises, informações e conselhos prévios, elucidando, ilustrando, servindo de base para as decisões a serem tomadas, voltadas para o futuro.

3.5 A coordenação constitui núcleo e essência da atividade de planejamento. Todas as etapas do procedimento do planejamento, de definição dos fins, diagnóstico e programação de ação devem ser coordenadas, coesas, harmônicas, coerentes, integradas, interagidas, entrosadas, concatenadas, para a elaboração e efetivação do plano, que pressupõe unidade de ação. Coordenação evita contradições, descaminhos, repetição, desperdícios de tempo, material humano e físico. Racionalidade, liames e comunicações, com troca de informações entre órgãos, são imprescindíveis para a ação coordenada rumo às finalidades dos planos. A lógica de atuação de planejamento reside na coordenação, sob pena de jamais serem atingidos os fins planejados. O procedimento de planejamento administrativo demanda a participação dinâmica, efetiva, mas coordenada de todos os setores envolvidos.

3.6 A criação de fundos financeiros com vinculação de receitas ou reserva de recursos integra estratégia de planejamento, em muitos casos com a finalidade de dar garantia à execução de planos, programas e projetos. Trata-se de instrumento de suporte financeiro, com finalidade determinada, para atingir os fins do plano. O que confirma nosso entendimento de que o planejamento começa pelo fim, pois só é permitida a criação de fundos com fins específicos.

3.7 Toda e qualquer participação popular efetivada durante o procedimento de elaboração de um plano perante o Poder Público é atividade de planejamento. A população pode ser convocada a participar, seja por meio de audiência pública, consulta pública, enquete ou por outros meios, para prestar informações, dar opiniões, apresentar sugestões e discutir as ações a serem tomadas, pelo Poder Público, em relação a determinado plano, programa ou projeto; tais atos de participação constituem atos preparatórios ou instrumentais das fases de finalidade, diagnóstico e programação da ação do procedimento de planejamento. Este só é democrático se contar com efetiva participação popular, inclusive para se evitar o domínio dos tecnocratas.

3.8 A atividade de planejamento demanda suporte estrutural burocrático e requer sustentação técnica rigorosa, sem a qual não é possível a sua adequada realização, com recursos humanos, físicos e econômico-financeiros. Não obstante a técnica não seja a solução para tudo, não é possível planejar sem modelos,

processos, técnicas, profissionais de diversas áreas, instrumentos claros e fundamentados no método científico. A falta de estrutura burocrática de planejamento impossibilita a prática dessa atividade e é um dos maiores males do exercício da função administrativa. Mesmo que o administrador seja honesto, sem essa estrutura não consegue que a Administração o seja, nem logra ser eficiente e prestar serviços de qualidade.

3.9 A atividade de planejamento é, em si, autocontrole da função administrativa, porque consiste em pensar, refletir, estudar, pesquisar, raciocinar, definir fins, diagnosticar, programar, coordenar, organizar, integrar para agir; impede, por outro lado, que o Poder Público aja por impulso, “no susto”, de forma repentina, despreparada, impensada, irrefletida, descoordenada, desorganizada, com desperdícios de toda ordem, sem rumo e a destempo. Trata-se do meio mais eficaz de controle. Tanto a atividade de planejamento em si, como seus produtos – planos, programas e projetos – estão sujeitos aos controles interno e externo, que se dá na fase de elaboração e no acompanhamento, mensuração e registro dos trabalhos executados, com escopo de verificar a sua correspondência com o que foi planejado em todas as fases do procedimento, isto é, fins, diagnóstico e programação da ação.

3.10 O plano não é algo imutável e eterno. A dinâmica dos acontecimentos na vida real e a impossibilidade da mente humana de prever todas as situações de possível ocorrência demandam contínuos ajustes dos planos para adaptá-los às mudanças. São características dos planos: dinâmica e flexibilidade.

3.11 As consequências da falta ou insuficiência da atividade de planejamento são as mais desastrosas para o interesse público. Todo e qualquer planejamento da função administrativa tem esteio no princípio da legalidade e a sua infringência constitui ilegalidade. A falta de planejamento pode configurar ato de improbidade administrativa, crime de responsabilidade, infração disciplinar e sofrer as mais diversas sanções.

4 O Estado é responsável pela atividade de planejamento, bem como pela execução de seus produtos, isto é, planos, programas e projetos. Sua responsabilidade varia de acordo com a espécie do plano, se imperativo ou indicativo, conforme se trate de atos do Poder Público que venham a causar danos e

haja nexos de causalidade ou ainda o descumprimento pela Administração Pública de propostas de vantagens feitas aos particulares, na busca de engajamento. Mudanças no decorrer da execução dos planos também podem acarretar a responsabilidade estatal.

## REFERÊNCIAS

ADRI, Renata Porto. Planejamento estatal e democracia. *In*: PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Maurício; ADRI, Renata Porto (Coords.). **Corrupção, ética e moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 287-304.

AGOSTINHO, Santo. **Comentário ao gênesis**. São Paulo: Paulus, 2005.

\_\_\_\_\_. **Confissões**. São Paulo: Paulus, 1997.

\_\_\_\_\_. **Contra os Acadêmicos, A Ordem, A Grandeza da Alma, O Mestre**. São Paulo, Paulus, 2008.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: Lei n. 4.320 comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei de responsabilidade fiscal**: Lei Complementar n. 101/00 – questões práticas. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALVES, Alaôr Café. **Saneamento básico**: concessões, permissões e convênios públicos. São Paulo: Edipro, 1998.

ALVES, Rubem. **Filosofia da ciência**: introdução ao jogo e suas regras. 13. ed. São Paulo: Loyola, 2000.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra. **Licitação e contrato administrativo**: estudos, pareceres e comentários. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. **Concessão de serviço público**. 2. ed. rev., atual., ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2002. v. II.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2001. v. I.

AQUINO, Tomás de. **Suma teológica**. São Paulo: Loyola, 2003. v. III.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Grandes temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. Planejamento Estatal. Temas debatidos. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 98, p. 160-235, abr./jun. 1991.

\_\_\_\_\_. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

\_\_\_\_\_. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. I.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento**: introdução à metodologia do planejamento social. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1981.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 4, t. II, e v. 7.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10. ed. Brasília: EdUNB, 1999.

\_\_\_\_\_. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Barueri/SP: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. atual., ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **A Constituição aberta**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. República Federativa do Brasil. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Disponível em: <[www.mda.gov.br/arquivos/PNRA\\_2004.pdf](http://www.mda.gov.br/arquivos/PNRA_2004.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Defesa Civil. **Política Nacional de Defesa Civil**. Brasília. Disponível em: <[www.defesacivil.gov.br/politica/index.asp](http://www.defesacivil.gov.br/politica/index.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2009.

BRAUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. **Como licitar obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As políticas públicas e o direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 134-144, 1996.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo e as políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Coimbra-Portugal: Almedina, 2001. v. I. 1999. v. II

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do estado**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2007.

CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Lisboa: Almedina, 2009.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 22. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional n. 52/2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21. ed. rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. rev., ampl., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

\_\_\_\_\_ **Consórcios Públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2000. v. II.

CHAPUS, René. **Droit administratif general**. 15. ed. Paris: Montchrestien, 2001. t. 1.

CITADINI, Antônio Roque. **Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

COELHO, Luiz Fernando. **Direito administrativo aplicado e comparado: compêndio em homenagem ao Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. São Paulo: Resenha Universitária, 1979. t. I.

COELHO, Luiz Fernando. Experiência brasileira em Direito do Planejamento. **Revista de Direito Público**. São Paulo, v. 18, n. 165, p. 167-175, out./dez. 1971.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e Filosofia da Constituição**. Curitiba, Ed. Juruá, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. *In*: TRINDADE, Antonio Augusto Cançado et al. **Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza**. Porto Alegre: Safe, 1995.

\_\_\_\_\_. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. *In*: COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

COMTE-SPONVILLE, André. **Dicionário filosófico**. Tradução Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COSTA, Regina Helena. Princípios de direito urbanístico na Constituição de 1988. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (Coords.). **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 109-128.

\_\_\_\_\_. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 95, p. 125, jul./set. 1990.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 18. ed. rev. e atual. de acordo com a Constituição vigente. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v. VII. 1992. v. V.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O futuro do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DEBBASCH, Charles; COLIN, Frédéric. **Administration publique**. 6. ed. Paris: Economica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. Participação popular na administração pública. **Revista Trimestral de Direito Público**. São Paulo, n. 1, p. 127, 1993.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri-SP: Manole, 2004.

DICIONÁRIO Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

DIMOCK, Marshall Edward; DIMOCK, Gladys Ogden; KOENIG, Louis W. **Public administration**. New York: Rinehart & Company, 1953.

DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. 9. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2001.

\_\_\_\_\_. **Manual de derecho administrativo**. Buenos Aires: Astrea, 1987. t. I.

ENTERRÍA, Eduardo García de; RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón Fernández. **Curso de direito administrativo**. Tradução Arnaldo Setti. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 2. ed. rev., ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no Direito Brasileiro. **Revista de direito público**. São Paulo, n. 37/38, jan./jun. 1976.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Saraiva, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 140, p. 16-35, abr./jun. 1980.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. rev., ampl. atual. até a Emenda Constitucional 56/2007. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito público**: estudos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_ O Devido Processo legal e a Responsabilidade do Estado por Dano Decorrente do Planejamento, **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 206, out./dez 1996, p. 89-107

FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinícius. Ato administrativo eletrônico e teleadministração: perspectivas de investigação. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237, jul./set. 2004.

FONSECA, Tito Prates da. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Comentários à reforma administrativa federal**. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1983.

FRÓES, Fernando. Infra-estrutura pública: conceitos básicos, importância e a intervenção governamental. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 219-343. v. II.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de licitações e contratos administrativos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GALLI, Rocco; GALLI, Domitilla. **Curso di diritto amministrativo**. 3. ed. Padova-Itália: Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 2001. 2 v.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental. 15. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. **Planejamento como prática educativa**. 16. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

GARCIA, Maria; MARQUES NETO, Floriano Azevedo; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; TANAKA, Sônia Yuriko (Coords.). **Estudos sobre a lei de licitações e contratos**: contendo a lei de licitações e contratos com anotações e remissões. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. rev., ampl. atual. São Paulo: Atlas, 2009.

GIANNINI, Massimo Severo. **Direito administrativo**. 3. ed. Milão-Itália: Giuffrè, 1993. v. II.

\_\_\_\_\_. **El poder publico, estados y administraciones publicas**. Tradução Luis Ortega. Madrid: Civitas, 1991.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**: Parte general. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. cap. X. t. I.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Derecho Administrativo**: La defensa del usuário y del administrado. 5. e 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. cap. XI. t. II.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Derecho Administrativo: El acto administrativo.** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. t. III.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo.** 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. t. IV.

\_\_\_\_\_. **Introducción al Derecho de la Planificación.** Caracas: Venezolana, 1981.

GOVERNO DO ACRE. Disponível em:  
<[http://www.ac.gov.br/images/stories/balanco/gestao2008/1-geral/14\\_anexo\\_12\\_\\_consolidado\\_geral\\_2008.pdf](http://www.ac.gov.br/images/stories/balanco/gestao2008/1-geral/14_anexo_12__consolidado_geral_2008.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica.** 8. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **O direito posto e o direito pressuposto.** 5. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental.** Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

\_\_\_\_\_. A lei do plano. **Revista de Direito Público.** São Paulo, n. 53/54, p. 315-328, jan./jun. 1980.

\_\_\_\_\_. **Planejamento econômico e regra jurídica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

\_\_\_\_\_. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** São Paulo: Malheiros, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. As parcerias na administração pública. *In*: CARDOZO, José Eduardo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico.** São Paulo: Malheiros, 2006. v. I, p. 438-508.

\_\_\_\_\_. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. Intervenção do Estado na Economia, **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, v. 14, 1996, p. 52-

\_\_\_\_\_. Desafios da Democratização da Gestão Local: A Formulação do Orçamento Participativo. *In*: GARCIA, Maria (coord). **Democracia, hoje: Um Modelo Político para o Brasil**. São Paulo, Celso Bastos Ed., 1997, p. 135-179.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998. (Tradução da 20. ed. alemã).

HORTA, Raul Machado. **Município e regiões metropolitanas: estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IHERING, Rudolf Von. **A finalidade do Direito**. Tradução José Antonio Faria Correia. Rio de Janeiro: Rio, 1979. v. I.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados da amostra do Censo Demográfico 2000 – Brasil e grandes regiões**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores\\_sociais/is\\_m2000.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/indicadores_sociais/is_m2000.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2009.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LAUBADÈRE, André de. **Traité élémentaire de droit administratif**. Paris: Générale de droit et de jurisprudence, 1966, t. III.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. *In*: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira (Coords.). **Constituição e democracia**: estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 140-187.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

LUCK, Heloísa. **Planejamento em orientação educacional**. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei n. 4.320 comentada**: com a introdução de comentários à lei de responsabilidade fiscal. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 95, p. 22, jul./set. 1990.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. II, p. 40-127.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. rev., atual. São Paulo: Atlas, 2009.

MAURER, Hartmut. **Direito administrativo geral**. Tradução Luís Afonso Heck. 14. ed. rev. compl. Barueri-SP: Manole, 2006.

\_\_\_\_\_. **Elementos de direito administrativo alemão**. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2001.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Administração de projetos**: como transformar idéias em resultados. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982. (Parte General). t. I.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. rev., atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito de construir**. 9. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Estudos e pareceres de direito público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984. v. VIII.

MELLO, Célia Cunha de. **O fomento da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MENDES, Durmeval Trigueiro. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

MEYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. 2. ed. Tradução Horacio H. Heredia; Ernesto Krotoschin. Buenos Aires-Argentina: Depalma, 1982. t. I. (Tradução do original francês de 1904).

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão agrária, doutrina, legislação e jurisprudência**. Campinas: Bookseller, 1997.

MONCADA, Luís S. Cabral de. **Direito económico**. 5. ed. rev., atual. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007.

\_\_\_\_\_. **Estudos de Direito Público**, Coimbra-Portugal, Ed. Coimbra, 2001.

MODESTO, Paulo (coord). **Nova Organização Administrativa Brasileira**: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo Governo Federal para reforma da organização administrativa brasileira. Belo Horizonte. Fórum, 2009, p. 321-344.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo**. 2. ed. atual. ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal**: finanças públicas democráticas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MUKAI, Toshio. Os reflexos da lei de responsabilidade nas licitações públicas e nos contratos administrativos: aplicação intertemporal da L.R.F. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 38, n. 1, p. 151-164, jan./mar. 2001.

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudos sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra-Portugal: Coimbra, 2007.

NUNES, Cleucio Santos. Dos fundos especiais. *In*: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei n. 4.320/1964 comentada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 204.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional**. Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Ato administrativo**. 5. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

PASCAL, Blaise. **Pensamentos**. Tradução Mario Laranjeira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Discricionariedade e apreciações técnicas da administração. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 231, p. 217, jan./mar. 2003.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei de licitações e contratações da administração pública**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PÉREZ, Jesús Gonzáles. **El principio general de la buena fe en el derecho administrativo**. 4. ed. rev. actual y ampl. Madrid: Civitas, 2004.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PIRES, Maria Colei Simões. Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. *In*: MODESTO, Paulo (coord). **Nova Organização Administrativa Brasileira**: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo Governo Federal para reforma da organização administrativa brasileira. Belo Horizonte. Fórum, 2009, p. 171-193.

PREFEITURA DA CIDADE DE CURITIBA. **Lei n. 13.073, de 18 dez. 2008**. Disponível em: <<http://sitepmcestatico.curitiba.pr.gov.br/Servicos/Financas/orcamento/orcamento2009/pdfs/LEI%2013073.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Lei n. 9.668, de 30 de dezembro de 2008**. Disponível em: <[http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=01\\_LOA\\_9668\\_2009.pdf](http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=01_LOA_9668_2009.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PREFEITURA DE JUIZ DE FORA. **Orçamento**. Disponível em: <<http://www.pjf.mg.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PREFEITURA DE MANAUS. Lei Orçamentária Anual 2009. **Diário Oficial**. n. 2114, 30 dez. 2008. Disponível em: <[http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/legislacaoOrçamentaria/leis/Orçamentaria/LeiN1303\\_LOA2009.pdf](http://www2.manaus.am.gov.br/portal/transparencia/legislacaoOrçamentaria/leis/Orçamentaria/LeiN1303_LOA2009.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PREFEITURA DO RECIFE. **Lei Orçamentária Anual 2009**. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secfinancas/loa/loa2009/livro%20loa%202009.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2009.

PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS – PNAFE. Porto Alegre, RS. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe/>>. Acesso em: 10 out. 2009.

POLYA, George. **How to solve it**. 2. ed. Princeton University Press, 1957.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Orçamento**: Orçamento 2009. Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <[http://www.transparencia.rn.gov.br/orcamento/2009/orcamento\\_2009\\_numerado.pdf](http://www.transparencia.rn.gov.br/orcamento/2009/orcamento_2009_numerado.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2009

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. O setor público. *In*: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 129-300

RANDOLPH, Robert M. **A Administração do planejamento**: como tornar realidade uma idéia. Tradução Atílio Cancian. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.

RIBEIRO, Deborah Fialho. Planejamento Municipal e Glocalização. *In*: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coords. e coaut.). **Direito Público Moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 499-512.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo, Saraiva, 21. ed, 1994

\_\_\_\_\_ **Filosofia do Direito**. São Paulo, Saraiva, 17. ed, 1996

\_\_\_\_\_ Direito e planificação. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 24, p. 93, abr./jun. 1973.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. **Imóvel agrário**: agrariedade, ruralidade e rusticidade. Curitiba: Juruá, 2007.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada**: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Terceiro setor**. São Paulo: Malheiros, 2003.

SABBAG, César de Moraes. **Orçamento e desenvolvimento**. Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas. Campinas (SP): Millennium, 2007.

SARNO, Daniela Campos Libório Di. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

SAULE JÚNIOR, Néson (Org.). **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Almiro do Couto e. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, julho-setembro 1982, n. 63, p. 28-36. Também publicado na **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2003, v. 27, p. 121-132.

\_\_\_\_\_. Problemas Jurídicos do Planejamento. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2004, v. 27, p. 133-147

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. 4. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. Perspectivas das formas políticas. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Perspectivas do direito público**: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 129-152.

\_\_\_\_\_. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido**. Coimbra-Portugal: Almedina, 2003.

SOARES, Evanna. A audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 229, jul./set. 2002, p. 259-283.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos jurídicos do planejamento econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. A importância do procedimento administrativo. **Revista de Direito Público**. São Paulo, n. 84, p. 64, out./dez. 1987.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.049-MC/DF**. Brasília. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 02 mai. 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF n. 45**. Brasília. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 3.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana, instituição e gestão contemporânea dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Consulta ao Processo n. 1.0145.08.457830-4/001(1)**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <[www.tjmg.gov.br](http://www.tjmg.gov.br)>. Acesso em: 18 nov. 2009.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo. Disponível em: <[www.tj.sp.gov.br/download/pos2010/relatório\\_resumo\\_fonte123.pdf](http://www.tj.sp.gov.br/download/pos2010/relatório_resumo_fonte123.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2009.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm>>. Acesso em: 15 out. 2009.

VILANOVA, Lourival. **Estruturas lógicas e o sistema de direito positivo**. São Paulo: Noeses, 2005.

WHITE, Leonard D., Ph. D. **Introduction to the study of Public Administration**. 3. ed. New York: The Macmillan Company, 1948.

WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBER, Rolf. **Direito administrativo**. Tradução António Francisco de Sousa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006. v. I. Tradução da 11. ed. alemã de 1999.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZANOBINI, Guido. **Corso di diritto amministrativo**. Milão: Giuffrè, 1950. v. I.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. Coordenação de J. J. Gomes Canotilho.

WIKIPÉDIA, A enciclopédia livre. **Usina Hidrelétrica de Itaipu**. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina\\_Hidrel%C3%A9trica\\_de\\_Itaipu](http://pt.wikipedia.org/wiki/Usina_Hidrel%C3%A9trica_de_Itaipu)>. Acesso em: 20 out. 2009.