

**O planejamento como instituto:
O sentido constitucional, tributário e
administrativo ¹**

**Planning as an institute:
The constitutional, tax and administrative sense**

Francisco Gaspar de Lima Junior ²

Ana Paula Basso ³

Resumo

O planejamento é percebido como um instrumento capaz de antever os efeitos das políticas econômicas, para reconhecer a assertiva maneira de atingir os fins constitucionais, orçamentários e administrativos previamente estipulados. Não obstante, tal instrumento carece de melhor compreensão para a ciência jurídica por necessitar de uma definição quanto aos sentidos que ele assume. O objetivo deste artigo é descrever uma análise do sentido de planejamento no campo constitucional, tributário e administrativo para correlacioná-lo a atividade estatal, suas ações, objetivos e os resultados que impactam a ordem jurídica. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico-documental que indicou a posição semântica, hermenêutica e dogmática do planejamento no campo da ciência constitucional, tributária e administrativa. O artigo estruturou-se com a identificação e delimitação do objeto, sucedido pelos tópicos voltados a identificar conforme o campo científico próprio a aplicação do planejamento para a ciência constitucional, o direito tributário e no campo administrativo.

¹ Recebido em: 31/01/2023. Aprovado em: 20/04/2023.

² Doutorando em Ciências Jurídicas pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor universitário. Integrante do Grupo de Pesquisa “Estudos de Direito Tributário e suas repercussões socioeconômicas” (CNPQ/CAPES/UFPB). E-mail: gasparjus@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9987-2516>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8072884152113480>.

³ Doutora em Direito Tributário Europeu pela UCLM/Espanha e pela UNIBO/Itália. Professora da Graduação e da Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Líder do Grupo de Pesquisa “Estudos de Direito Tributário e suas repercussões socioeconômicas” (CNPQ/CAPES/UFPB). E-mail: anapaula.basso@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9119-5832>. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2714446136245777>.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito Tributário. Direito Administrativo. Estrutura de ação. Planejamento. Política econômica.

Abstract

Planning is perceived as an instrument capable of anticipating the effects of economic policies, to recognize the assertive way to achieve previously stipulated constitutional, budgetary and administrative purposes. However, such an instrument lacks a better understanding for legal science because it needs a definition as to the meanings it assumes. The article describes an analysis of the meaning in the constitutional, tax and administrative field, in order to correlate it with state activity, its actions, objectives and the results that impact the legal order. For that, a bibliographic-documental survey was carried out that indicated the semantic, hermeneutic and dogmatic position of planning in the field of constitutional, tax and administrative science. The article was structured with the identification and delimitation of the object, followed by topics aimed at identifying, according to the scientific field itself, the application of planning to constitutional science, tax law and in the administrative field.

Keywords: Action structure. Administrative law. Constitutional right. Economic policy. Planning. Tax law.

Introdução

Quando se discute a relação entre o Estado de bem-estar e a estruturação de políticas públicas dirigidas à garantia de direitos sociais, há o vínculo do debate entre as políticas econômicas e as formas de aplicá-las. O Estado de bem-estar, constitucional, democrático e de Direito, desdobra-se em um ente de atuação complexa e multifacetada, ao tempo que acumula responsabilidades heterogêneas e conflitantes, como nas questões relativas ao *trade-off* aplicado às garantias e manutenção de direitos sociais frente as restrições orçamentárias. Diante dos objetivos e razões constitucionais, a estrutura estatal deve ser voltada à implementação daquilo que lhe é fundamental, no caso do Estado brasileiro: a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) – sua ideologia e propósitos.

Esse enquadramento constitucional põe o planejamento como postulado básico da execução de políticas que, de fato, atinjam os resultados econômicos e sociais a que se destinam, e por meio dessas: a garantia da manutenção dos direitos sociais e do bem-estar da população para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização

e redução as desigualdades⁴.

Nestes termos, o planejamento é o instrumento do desenvolvimento, ou o meio de atingi-lo, vez que por ele há a execução dirigida atrelada a averiguação da viabilidade das políticas públicas, mediante a configuração de planos globais periódicos ou de diretrizes setoriais, desdobrando-se em políticas públicas garantidoras de direitos sociais, como saúde, educação, moradia, alimentação adequada e outros, no objetivo de assegurar o cumprimento de interesses públicos primários, com o meta do Estado brasileiro, obrigação dos governos em exercício e direito da sociedade.

A adoção do planejamento como um instrumento aplicado às políticas e a governança pública reveste-o de conteúdo normativo, tendo alcançado o grau de norma jurídica, para além de seus aspectos instrumentais sendo designado como “instrumento de planejamento”, “instituto jurídico do planejamento”⁵ e também nivelado como “direito ao planejamento”⁶. Em essência, trata-se de uma garantia preliminarmente constitucional, da qual resulta uma projeção epistemológica e sistêmica, notadamente voltada aos campos do Direito Administrativo, do Direito Tributário, e das políticas econômicas.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é o de contribuir para a definição de aplicação do planejamento, à luz do estado fiscal, à luz do estado administrativo e à luz da CRFB, para compreender os sentidos complementares ao da aplicação de técnicas voltadas a previsão e a suposição das ações estatais, coordenadas para a realização das finalidades e meios predispostamente estipulados.

O artigo foi elaborado em três tópicos, além da introdução e proposições finais. O primeiro descreve e faz uma análise sobre o planejamento e sua relação com o estado fiscal e sobre as formas de efetivação de tal instrumento relacionado às políticas econômicas, essencialmente correlacionado a *Planning Theory of*

⁴ O art. 3º da CRFB constitui os objetivos da República Federativa do Brasil. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

⁵ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978. p. 68.

⁶ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **O instituto jurídico do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro: uma proposta de efetivação de direitos fundamentais**. Belo Horizonte, 2013. p. 27.

*Law*⁷, em abordagem sobre o exercício do poder legal como a atividade de planejamento, sob as quais instituições legais atuam por meio do planejamento e determinam as políticas sociais e econômicas. O segundo refere-se ao planejamento como instituto jurídico aplicável ao direito administrativo e as acepções que ele assume, tendo em vista que o planejamento pode significar um ato ou um processo. Ou seja, um plano específico ou a elaboração deste plano. O tópico terceira traça comparativos e analogias entre a discricionariedade e planejamento, tendo em vista a manutenção de estruturas públicas, à luz do projeto de constitucional de desenvolvimento e da ideologia da CRFB de 1988.

Assim, a presente pesquisa realiza um estudo que busca analisar a premissa teórica da categoria “planejamento” como um instituto jurídico, cotejado ao “direito ao planejamento”, de modo a enfatizar os aspectos principiológicos, normativos e administrativos do planejamento, seus titulares e beneficiários. Para desenvolver, por meio de uma perspectiva dialética, um referencial relacionado ao conteúdo normativo do planejamento, de modo a traçar os sentidos de planejamento e plano sob as três óticas mencionadas, tendo-a como tese da pesquisa. Como antítese, elucidam-se as mudanças nesses sentidos, para propor definições assertivas sobre os modelos referenciais que podem ser utilizados. Este artigo foi construído por meio de avaliações qualitativas do referencial bibliográfico descrito no problema.

1. Planejamento à luz do Estado Fiscal

A relação entre o planejamento e a atividade fiscal decorre, a princípio, do conjunto de pressupostos positivados como regras e conduta sob o sistema tributário, e principalmente quando da elaboração e execução dos planos de ação, meio pelos quais se manifesta o interesse público e o seu delineamento jurídico. Visto assim, o fator preponderante no conjunto de ações da atividade tributária, em relação às políticas econômicas, é a adoção coerente da lógica social delimitada pela capacidade contributiva, e por esta a execução tributária.

⁷ SHAPIRO, Scott Jonathan. **Legality**. Cambridge, MA: Belknap, 2011. p. 22.

Põe-se em voga a reconfiguração das políticas de estado e sua deliberação orçamentária, a materialidade do planejamento – que para o estado fiscal é a execução dos planos, onde encontra-se o âmago do embate a racionalidade contributiva e as políticas econômicas. O planejamento é, portanto, relacionado a direção estatal e a forma de aplicar as políticas econômicas, e por estas como se materializa a garantia e manutenção dos direitos sociais.

Processo que não é exclusivo do campo fiscal, mas que é absorvido sistematicamente pela percepção de que o Direito, como elemento da engenharia social, tem o condão de planejar quais regras e padrões norteiam e estabelecem o agir social, conforme as condições para o exercício empoderado dos planos individuais. Assim uma regra planejada, juridicamente imposta e executada.

Partindo daí, e em concomitância ao *Planning Theory of Law* desenvolvida por Scott Shapiro, pode-se analisar o Direito como um plano social mútuo em que é preponderante a função de configurar regras que consigam lidar com os problemas complexos e difusos da sociedade, e neste caso, os problemas orçamentários e de prestações públicas. Trata-se da reconfiguração das políticas de matrizes econômicas por esquemas fundamentados por meio dos planos, através de um processo de instrumentalização do Direito e da prévia articulação entre a economia e os ajustes sociais: o planejamento. Expressado em manutenção das garantias sociais, da ordem jurídica e estabilidade econômica.

Neste entender, o ordenamento jurídico ocupa a função de orientar a ação coletiva e sob ela estabelecer limites, funcionando como forma comum e compartilhada de viabilizar o alcance de comportamentos comunitários. O planejamento é instrumento útil a diminuição da discricionariedade legislativa e interpretativa, visando possibilitar o atendimento único de um objeto previamente estipulado. Sabido que “para a compreensão da finalidade da gestão tributária feita pelo Estado, deve-se observar o cerne dos princípios constitucionais tributários insculpidos na Constituição Federal de 1988”⁸

⁸ CAMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação como instrumento de regulação socioeconômica para a promoção do desenvolvimento nacional**. João Pessoa, 2019, p. 130.

Em sede tributária, o instituto do planejamento funciona como um atributo da aplicação econômica, diante da incompatibilidade entre as infinitas necessidades que podem ser atribuídas ao Estado e as finitas formas de garanti-las, por meio do fisco. A questão entre fiscalidade, orçamento, planejamento e planos, tem como mote a aplicação normativa do texto unida a integração do sentido compatível com o plano elaborado pelas instituições públicas. O corrompimento com tais planos significa que os interesses sociais incrustados nos planos e princípios sociais não terão como ser alcançados. De modo que, a própria atividade estatal e fiscal, torna-se patrimonialista e individual, antes de ser pública e comum.

Quanto à tributação, e a materialidade do planejamento no Estado fiscal, o planejamento tributário é a expressão da fiscalidade voltada a cultivar a igualdade e a legalidade, no sentido de que o poder tributário é limitado em relação ao que pode arrecadar, mas, ao mesmo tempo, é o meio pelo qual angaria-se os recursos da economia privada - expressão fundamental do Estado fiscal. Por conseguinte, o planejamento tributário é oposto ao desafio de alcançar uma tributação estritamente necessária para manter o funcionamento, do Estado federal, da democracia liberal ou do Estado constitucional⁹.

O planejamento tributário pauta-se pela busca pelo equilíbrio, objetivado pelo custeio das despesas estatais. Diante desta arrecadação tributária que se pauta em função dos gastos públicos, o planejamento tributário é utilizado quando das decisões a respeito das atividades atribuídas ao Estado e ao efetivo montante de receitas tributárias. Nele devem estar contidos os valores constitucionais da liberdade e igualdade, na busca pelo equilíbrio.

Trata-se de compô-los de forma equilibrada de modo a encontrar, em cada caso concreto, seu “ponto de equilíbrio”¹⁰. Assim, caso a legislação tributária não respeite a capacidade contributiva, pode ser desarrazoada a própria atividade fazendária em virtude da falta de igualdade, e dessa forma se dá o âmago do planejamento: o poder de decisão manifestado na capacidade

⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V. II. Rio de Janeiro, Renovar: 2005. p.43.

¹⁰ GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. 3 ed. São Paulo: Dialética, 2011. p. 18.

contributiva.

No mesmo sentido, o Estado fiscal é relevantemente vinculado a forma de custeio do Estado, e o planejamento funciona também para relacionar as condições de execução da maneira de tributar, tal qual a solidariedade social contributiva que parametriza a capacidade de contribuição conforme a possibilidade individual. Nesse linha, “em virtude da solidariedade social os cidadãos devem contribuir para o custeio do Estado proporcionalmente às suas condições econômicas”¹¹, de acordo com sua capacidade contributiva e a imposição das hipóteses de incidência dos impostos. Isso leva em consideração fatos que “caracterizem a exteriorização de riqueza, assim como a graduação dos impostos também em conformidade com os indícios de capacidade econômica externados pelo contribuinte”¹².

A teoria do planejamento, portanto, visa estabelecer que a realização da atividade de planejar é própria de relação entre o Direito e a complexidade de seus objetivos para alinhá-lo à difusão de interesses sociais correlacionados. A princípio, o planejamento é fundante do comportamento do Direito – e por isso também do Estado fiscal, visto que a complexidade das pautas econômicas e as oportunidades orçamentária não são exclusivamente operacionalizadas no campo da tributação, mas antes relacionadas às questões sociais.

Portanto, no âmbito da legislação tributarista, o planejamento é encontrado sobre dois aspectos relevantes: o primeiro, na definição da atividade fiscal - as autoridades determinadas à persecução daqueles propósitos e as regras institucionais de atuação; o segundo, no eixo dos planos pré-determinados, no sentido de execução do delineamento de ações, como a regulação de alíquotas e diferentes tratamentos sob a arrecadação.

Finalmente, para o Estado fiscal aplicado à política econômica, o planejamento deve ser inerente à atividade econômica corolário da integralidade do Direito e da lógica de garantia e manutenção de políticas sociais. Considerando que a tributação “reflete a compreensão do Estado, define suas tarefas e a esfera de liberdade dos cidadãos, e é a base para os deveres mais

¹¹ SHAPIRO, Scott Jonathan. **Legality**. Cambridge, MA: Belknap, 2011. p. 25.

¹² SHAPIRO, Scott Jonathan. **Legality**. Cambridge, MA: Belknap, 2011. p. 25.

importantes do povo”.¹³ O planejamento, como atributo da política econômica, tem como função principal moderar os desvios de rendimento e riqueza corolários das liberdades econômicas e concorrenciais, bem como promover o suporte da infraestrutura que os serviços sociais demandam.

2. Planejamento à luz do Estado Constitucional

Em um Estado em que há a opção ideológica de manutenção do bem-estar da redução das desigualdades sociais¹⁴ e a garantia constitucional à assistência social¹⁵, a investigação acerca do fundamento de materialidade dos direitos sociais está intrinsecamente ligada as etapas e formas de políticas voltadas a executá-los.

Para efetivar o nível de bem estar demandado pelas políticas sociais, os governos determinam parâmetros de planejamento para atuar conforme a ideológica constitucionalmente adotada¹⁶, que enfrentam a tensão marcante do constitucionalismo programático¹⁷, resultado da relação híbrida da CRFB que, por um lado, necessita do exercício do controle das finanças e da gestão pública, enquanto, por outro lado, obrigou-se a adotar medidas securitárias dos direitos sociais e de indução do desenvolvimento. Nesse percurso, o planejamento das políticas sociais à luz da CRFB, é marcado pelas preocupações com a profunda desigualdade social, e a execução que atinge de forma direta setores como saúde, trabalho e educação.

Dessa forma, o planejamento ilide a aplicação de uma ação governamental – qual seja a política pública - executada de forma não integrada,

¹³ KIRCHHOF, Paul; A Ética da Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 44, p. 525-544. São Paulo: IBDT, 2020. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1452>. Acesso em: 22 dez. 2022. p. 529.

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

¹⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 34.

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982. p. 48.

ou que não considere a efetividade de uma garantia específica. Isso traz à baila a eficácia de uma política, e a efetividade de um direito liga-se à interposição governamental e de execução em relação àquela proposta. Não só o simplismo do direito retórico ou garantia impossível, e sim traz à questão considerações múltiplas. Por meio deste instituto: o planejamento à luz do Estado constitucional.

É possível, assim, observar uma dinamicidade própria na execução das políticas entre a constituição programática, o orçamento escasso e os objetivos constitucionais. Tais etapas, tornam possível indicar a execução de políticas garantidoras de direitos sociais como um processo – especificamente ligado a um governo, por meio do qual o gozo de direitos tem início com o planejamento, a racionalidade econômica, e a imposição de indicadores específicos.

Portanto, diante do Estado que não deve negar a observância das garantias sociais constitucionais, e sob a Administração Pública em que recai o “o dever de implementar uma política séria que busque dar qualidade de vida aos cidadãos”¹⁸, o planejamento é o nexó entre a eficiência (a política pública funcional) e a efetividade das garantias sociais desenvolvimentistas. Funciona como um processo de coordenação para os objetivos politicamente determinados e respectiva ordem social.

Trata-se de uma coordenação entre os entes estatais e as esferas jurídicas envolvidas neste processo, devendo-se identificar por meio do planejamento as etapas subsequentes de prognósticos de objetivos- finalidades, racionalidade econômica e imposição de indicadores específicos. É possível afirmar que, à luz da CRFB, o planejamento tem sentido de método, por meio do qual o ordenamento jurídico brasileiro tende a alcançar a validade e efetividade das garantias constitucionais - o fim comum do Estado de bem-estar.

Por ser classificado como um método, o planejamento deve considerar a etapa subsequente: a adoção do “planejamento como método”¹⁹ é a escolha por técnicas específicas, para concretizar normativamente atos e intenções. É um

¹⁸ MENDONÇA, Fabiano. **Introdução aos direitos plurifuncionais**: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas. Natal: 2016. p. 64.

¹⁹ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **O instituto jurídico do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro**: uma proposta de efetivação de direitos fundamentais. Belo Horizonte, 2013. p. 65.

método (meio) que estabelece etapas (mecanismos de controle e avaliação) para se alcançar um fim (garantia constitucional).

De modo complementar, a ele estão vinculados valores democráticos, tal qual o Estado de bem-estar confunde-se com o Estado democrático, que permitem a participação da sociedade na sua elaboração, controle e avaliação. Que implica diretamente na variável política que integrante do método de planejamento constitucional. Isto porque a indissociabilidade entre a tecnicidade das etapas de planejamento e a definição política somada à ideologia constitucionalmente adotada, é a concretização possível às intenções do constituinte.

3. Planejamento à luz do Estado Administrativo

Ante o Direito administrativo, o planejamento é diagnosticado paralelamente ao desenvolvimento, indicando que a ordem administrativa incorpora ao desenvolvimento a necessidade de políticas administrativas complementares, sabido que o próprio “desenvolvimento” implica na necessidade de planejamento. Sobre ele, em Bresser-Pereira²⁰, Furtado²¹, Sen²² e Sachs²³, o desenvolvimento é reconhecido em múltiplos padrões sociais, econômicos e culturais, enquanto, sob a ótica jurídico-normativo, seria materializado em sede constitucional, como direito fundamental ansiado à luz do Estado administrativo.

Revela-se que a compreensão da efetividade das garantias constitucionais e a função da Administração Pública são fundamentais à realização do planejamento e de sua execução. Como Estado administrativo, os atos emitidos pelo executor posicionam e condicionam o próprio Direito, podendo denominar a essência da *res pública* e por esta os critérios daquilo que é alcançável, reconhecendo a atuação estatal para além da ordem jurídica.

²⁰ PEREIRA, Bresser, Luis. Carlos. **O novo desenvolvimento e a ortodoxia convencional**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul/set 2006.

²¹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2002.

²² SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

²³ SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos**. São Paulo: Companhia de letras, 2005

Sobre o instituto do planejamento na configuração do Estado administrativo, ele se categoriza conforme o nível, sendo regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial. Para determinar os métodos consideram-se as finalidades, as diretrizes e os objetivos de curto e longo prazo. Por isso as escolhas a respeito do uso dos recursos orçamentários, humanos e tecnológicos são consideradas. Nos termos de Juliano Veloso, é possível afirmar que como previsto no ordenamento jurídico, o planejamento para a administração pública é o modo de “alcançar os fins constitucionais e legais de forma concreta e efetiva, por meio de valores democráticos, permitindo a participação da sociedade na sua elaboração, consecução, controle e avaliação, como condição de validade e efetividade”²⁴.

Significa que o direito ao desenvolvimento, estaria melhor inserido no universo maior dos direitos humanos, de titularidade de povos e coletividades, nas relações que priorizam a dignidade humana vinculado à uma política administrativa. Destarte, diante do postulado de que “o Estado deve reconhecer os valores albergados na ordem jurídica e conciliá-los em torno da sua atuação prática, promovendo a revitalização normativa desses valores e sua efetividade”²⁵, a aproximação das necessidades das reformas estruturais, como condição prévia e necessária da política de desenvolvimento e da integralização social e política da sociedade, coaduna-se ao eixo teórico do instituto do planejamento.

Sobre ele e o desenvolvimento, trata-se da dinâmica instrumental de expansão das liberdades substantivas, dirigindo a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-las a alguns meios que, *inter alia*, desempenham papel relevante no processo. Em Sen²⁶, seria defeso à política econômica de um governo mudar a política de um Estado constitucionalmente

²⁴ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **O instituto jurídico do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro**: uma proposta de efetivação de direitos fundamentais. Belo Horizonte, 2013. p. 68.

²⁵ ARAUJO, Jailson Macena . de. **Constituição, Cidadania e Trabalho**: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. Direito, Estado e Sociedade, v. 52, p. 134- 158, 2018. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/art%206%20direito%2052.pdf/> Acesso em: 14 out. 2022.

²⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

ordenado.

Seguindo esse raciocínio relativo ao desenvolvimento, pode-se aí inserir a categoria do planejamento, de seu percurso como técnica administrativa até o amparo referencial de concebê-lo como diretriz do Estado administrativo. Como técnica, em Gilberto Bercovici²⁷, o planejamento é definido pelo procedimento, sucessão de atos institucionais que pressupõem a decisão econômica por meio de etapas – decisão de planejar e implementar, até gerar o plano em si. Podem ser mencionados autores como John D. Millett, em *Planning and Administration*²⁸, para quem a palavra planejamento seria neutra, apenas preparatória da organização, sem revelar valores políticos, e John M. Pfiffner e Sherwood²⁹, para quem, apesar de técnico, planejamento e política são inter-relacionados e complementares.

Como direito, em Eros Grau³⁰, observa-se aproximação mais clara ao viés normativo, quando o autor conceitua a função de planejar, que fornece ao Estado a função e o poder-dever de exercer não apenas as atividades de fiscalizar e incentivar, mas também de planejar. Para Grau, cabe ao Estado, por intermédio de previsões e formulações explícitas de comportamentos econômicos, definir meios e objetivos específicos de desenvolvimento, mediante o planejamento.

Ou ainda, as políticas públicas devem ser realizadas pela compreensão da lei em sentido amplo, como decorrência natural do princípio da legalidade, estabelecendo os limites de atuação do Estado. A questão, portanto, é sob a discussão do conteúdo jurídico do planejamento pela ótica do Direito administrativo constitucional, em perspectiva sistemática, como o ramo do Direito Público, que estuda normas e procedimentos da Administração Pública e que demandam planejamento, à medida em que recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos são direcionados ou não ao cumprimento dos

²⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas**: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

²⁸ MILLETT, John David. **Management in the Public Service**. New York: McGraw Hill Co., 1954.

²⁹ PFIFFNER, John McDonald ; SHERWOOD, Frank Persons. **Administrative Organisation**. New Jersey: Prentice Hall, 1960.

³⁰ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978.

deveres/poderes da Administração na efetivação dos ditos constitucionais.

O planejamento seria instrumento para a execução desses desideratos, significando o ato do plano ou o processo de elaboração do plano, instrumento jurídico que caracteriza o instituto jurídico do planejamento. Ou seja, como instrumento e/ou como instituto o planejamento é o direito em torno do qual orbitam direitos públicos subjetivos à prestação de serviços públicos eficientes – sem o reconhecimento do planejamento como instituto jurídico o Estado não se consolidaria como Estado democrático de direito.

Portanto, deve ser enfatizado que se trata de um instituto/forma de cuidar das obrigações a que se propôs o Estado de bem-estar, para adequar o financiamento global e contraprestações diretas corolários do Estado fiscal às premissas das garantias de execução de cunho constitucional. Isso porque “é condição para a efetivação do Estado social, republicano, democrático e de direito”³¹ em que “os direitos sociais somente se tornarão concretos por meio do planejamento público, o que pode ser exemplificado pelo planejamento urbanístico, em que se pretende organizar o uso do espaço urbano, distribuindo as infraestruturas essenciais”³²

Partindo-se das premissas para a justificação da execução da atividade administrativa, indicada nos postulados fundamentais de impostos e de justiça³³; a liberdade (em benefício da garantia da liberdade de trabalho, da propriedade e da profissão), a igualdade (em benefício da coletividade), a segurança (o financiamento da força policial do Estado), a legitimação (a manutenção da democracia) e a moderação (por se evitarem os excessos.), o planejamento à

³¹ MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 9, n. 34, p.9-45, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 31 jan. 2023. p.21.

³² MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 9, n. 34, p. 9-45, 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 31 jan. 2023. p.23.

³³ . KIRCHHOF, Paul; A Ética da Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 44, p. 525-544. São Paulo: IBDT, 2020. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1452>. Acesso em: 22 dez. 2022.

luz do Estado administrativo pode ser definido como um conjunto de procedimentos, de natureza jurídica processual, que determina para o setor público as diretrizes e bases de ação.

Concretamente, pela via administrativa, materializado por meio dos “planos”, que têm características próprias que superam a posição de mandato de otimização, mas antes impõe assertivos requisitos ao administrador público. Tais quais as características próprias dos planos como: a orientação finalística, a seletividade, a conexidade, a flexibilidade, a criatividade, a multidimensionalidade, a territorialidade, a temporalidade e o cuidado com a segurança jurídica³⁴.

Para esse propósito, a atividade administrativa jurídica deve ser considerada como fim da elaboração metódica dos aspectos materiais que envolvem toda a ordem jurídica, econômica e social. Dito isso, há o alerta que a ação governamental não pode ser confundida com interesses diferente dos inseridos no texto normativo, muito menos a efetividade do Estado social ser tirada deste mesmo conjunto, por eventual falta de planejamento.

A atividade administrativa, sem o condão planejador que lhe deve ser próprio, pode tornar-se desarrazoada (ou não integrativa) sem ilegitimidade natural sob competência, ou revogação. A *práxis* administrativa destoada pode ser reconhecida quando há uma desconexão com o próprio sentido do planejamento prévio, que levado a termo por meio dos planos, em que não se pode dizer juridicamente concretizada.

Assim, pondo os “planos” em perspectiva, a concretização das *práxis* do Estado administrativo não está ligada apenas ao seu contexto resolutivo, nem só à norma jurídica estabelecida, mas também a ação estruturante que se mostra mais eficiente. O planejamento por meio da execução dos planos, se mostra assertivo quando um programa administrativo é estruturante em relação aos diferentes modos e graus que aquelas finalidades podem assumir, normativos e sociais.

³⁴ VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **O instituto jurídico do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro: uma proposta de efetivação de direitos fundamentais**. Belo Horizonte, 2013. p. 18.

Considerações finais

A proposição final é: o planejamento como garantia. As funções estatais relacionadas à Administração pública e à tributação voltados à garantia dos direitos sociais, necessários à programação do desenvolvimento nacional e aos objetivos constitucionais, impelem a inclusão de preceitos integradores para as questões do Estado de bem-estar, ou seja, compreendê-lo de modo completo como um ordenamento jurídico de forma sistêmica e sistemática. No entanto, nas questões de direitos sociais e econômicos, o que se percebe é que há grave distanciamento dos mecanismos de controle e diretrizes de gestão, como se a natureza das políticas econômicas fosse atribuição constitucional desvinculada das políticas de Estado constitucionalmente augurada e objetivamente afiançada.

O planejamento é então mote especialmente caro às políticas públicas – econômicas e sociais, por permitir a estrutura de padrões de investimento e de controle por meio da necessária produção de critérios úteis e relevantes de cunho normativo, passo imprescindível ao desenvolvimento nacional. No cenário do Direito tributário, administrativo e constitucional, o contribuinte, o administrado e os cidadãos são expressivamente afetados em relação à efetividade destas garantias, fato que se desdobra na efetivação de direitos como a educação, a saúde e assistência social.

A medida que tem para cada campo próprio um sentido específico, mantém a mesma função de método de ação dirigido a um fim determinado ligado às noções de intervencionismo e dirigismo econômico voltado à consecução de fins sociais e econômicos predeterminados, que implica a previsão de desenvolvimentos futuros como base para a tomada de decisões políticas³⁵

Entendendo-o como um “direito ao planejamento”, a atividade de planejar é própria da função do plano social e a sua normatividade, e por isso pode autorizar, orientar e estabelecer limites projetando-as em diretrizes

³⁵ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978. p. 13.

próprias, objetivos e formas de controle. Implica na coordenação entre ações públicas, qual campo seja, para a perseguição de um mesmo objetivo.

Finalmente, quanto ao conteúdo normativo, a categoria de planejamento é utilizada para determinar “a aplicação de técnicas de previsão e a pressuposição de ação coordenada dos vários órgãos e serviços do setor público, na busca da realização de fins previamente determinados”³⁶. Tais características são próprias da “atividade de planejar” e por isso também ao “instituto do planejamento” que em relação à tributação ou à administração opera por meio da definição de diretrizes e a determinação dos meios necessários à realização dos objetivos a serem perseguidos. Diferindo-se quando da utilização dos sujeitos, métodos e meios adequados ao alcance dos fins em função das atividades que exercem.

Podendo ser caracterizado como uma atividade-meio que tenciona a coordenação de determinadas técnicas e etapas relacionada as etapas de gestão e normativas, para alcançar um desiderato sistematicamente coerente, coerência relativa aos objetivos constitucionais e a manutenção do Estado de bem-estar.

Quanto ao seu conteúdo normativo, o planejamento é, além de ser uma forma de ação racional dirigida a um fim, um método de ação estatal expressivo do resultado do campo/matéria que está envolvido, a respeito, da ação tributária, administrativa ou iminentemente constitucional. E nestes campos vê-se aproximação mais clara ao viés normativo, quando o planejamento traz consigo o exercício não apenas das atividades de determinação de finalidades, mas também de atos normativos concretos pra isso.

Em relação ao Estado fiscal, pelo planejamento se utilizam previsões e formulações explícitas de comportamentos econômicos. De modo a definir meios e objetivos específicos de arranjo orçamentário, que vincule a capacidade contributiva com a arrecadação, mediante duas características sob a definição da atividade fiscal e a respectivas as autoridades e instituições. Bem como sob o eixo dos planos e no delineamento de ações, como a regulação de alíquotas e

³⁶ GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978. p. 14.

diferentes tratamentos sob a arrecadação. Sempre voltado à política econômica, sob a lógica de manutenção de políticas sociais, por meio da tributação.

No campo constitucional, é possível afirmar que o planejamento é o meio pelo qual o ordenamento jurídico brasileiro tende a alcançar a validade e efetividade das garantias constitucionais, e para isso é utilizado como um método que se materializa na escolha de técnicas específicas, mote caro às políticas públicas que devem ser realizadas pela “compreensão da lei em sentido amplo, como decorrência natural do princípio da legalidade”³⁷, estabelecendo os limites de atuação do Estado.

Na Administração Pública, destaca-se a instrumentalização do planejamento por meio dos “planos” como a expressão de um programa estruturante em relação às finalidades assumidas pelo Estado administrativo. De modo a ratificar a legitimidade do planejamento pela ótica das normas e procedimentos da Administração Pública, que demandam a execução estatal à medida em que recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos são direcionados ao cumprimento dos deveres/poderes da Administração.

A análise do planejamento como um instituto não se aplica apenas à escolha dos meios, às estratégias de alocação dos recursos, às decisões de intendência. A política é um componente significativo da decisão e da opinião pública, onde a efetividade da política pública não pode ser aferida apenas pelos indicadores normativos, mas também pelo encaminhamento do problema econômico como fenômeno político. Arelado a ela as reivindicações de status e de poder suscetíveis de solução econômica; onde os administrados são desiguais na associação de necessidade e de contribuição, típico do Estado de bem-estar. Não só de acordo quanto à qualidade, mas quanto à maneira pela qual se faz a distribuição dos resultados dessas políticas indutoras do desenvolvimento.

Dessa forma, o planejamento também é um mecanismo de articulação política que trata sobre a multiplicidade de perspectivas dos que fazem parte do

³⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

governo plantonista, posto a propósito de uma mesma sociedade e que indica a eventual conveniência de se introduzir novos programas de ação de lançamento e execução que satisfaça os objetivos constitucionais, fundantes do próprio Estado. É pois, essa indicação que permite esvair o distanciamento entre a autonomia e privilégios, que em âmbito estatal incorporam os próprios interesses e, pela imposição do planejamento, procura defendê-los ou fazê-los prevalecer no curso da sua ação, colocando-os acima das decisões.

Isto posto, a ausência do planejamento impacta e repercute negativamente no Estado, ao passo que a permanência de políticas de ações sem planejamento reflete imediatamente no desenvolvimento econômico.

Sob planejamento e desenvolvimento, uma análise preliminar sobre o desenvolvimento econômico permite vincular a diferenciação entre crescimento econômico e desenvolvimento. De um lado, o aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade, e de outro o desenvolvimento para a liberdade que engloba a necessidade de um modelo conceitual que abranja as variáveis econômicas, sociais e que também esteja atento à distribuição dos incrementos atribuídos ao aumento de renda. Sentidos e concepções complementares.

Trata-se de um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente humana e social. Onde o desenvolvimento significa a satisfação das mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras.

O planejamento é, portanto, um método “deste e para este”, para que haja a inclusão da melhoria da qualidade de vida e o empenho pela promoção da melhoria das variáveis sociais e econômicas. Sensível à atuação das instituições internacionais como a cooperação internacional na solução dos problemas de ordem econômica, social, cultural ou de caráter humanitário e que há muito dispensam limites nacionais. As diretrizes das políticas sociais são antes pensadas para promover e estimular a manutenção do superavit das contas públicas, em seguida a tributação mais eficiente, e por isso a manutenção

das garantias constitucionais, nessas o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais. Baliza e pressuposto para manutenção do desenvolvimento por liberdade possível.

Desse modo, o planejamento para alcançar o desenvolvimento é voltado ao bem social. Junto aos critérios econômicos, sociais e mais adiante os políticos. Pois para o propósito de construir uma sociedade plural, desenvolvida e economicamente saudável deve-se primeiramente atentar-se ao governo e à administração que a impera – e sua execução planejada.

E, diante dos três campos que expressam a formulação, arrecadação e execução das políticas públicas, o planejamento é um instrumento de execução desses objetivos gerais e comuns, podendo significar um plano, um processo de elaboração ou uma definição de etapas, em todos um instrumento e/ou como instituto no qual orbitam direitos públicos subjetivos à prestação de serviços públicos eficientes. Por isto, e nestes termos, o reconhecimento do planejamento como instituto jurídico consolida Estado democrático de direito e o Estado de bem-estar.

Referências

ARAUJO, Jailson Macena de. Constituição, Cidadania e Trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 52, p. 134-158, jan/jun. 2018. Disponível em: <http://direitoestadosociedade.jur.pucrio.br/media/art%206%20direito%2052.pdf>/ Acesso em: 14 out. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Estado de exceção permanente: atualidade de Weimar**. Rio de Janeiro: Azougue, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica na repolitização da legitimidade**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em:

11 nov. 2022.

CAMARA, Delano Carneiro da Cunha. **Tributação como instrumento de regulação socioeconômica para a promoção do desenvolvimento nacional**. João Pessoa, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **“Brançosos” e interconstitucionalidade**. Coimbra: Almedina. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1994

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1982.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978.

GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. 3 ed. São Paulo: Dialética, 2011.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. NewYork: Norton, 2000.

JORGE, Alice de Abreu Lima; MOREIRA, André Mendes. O Direito como Plano e o Planejamento fiscal: reflexões à luz da planning theory of law de s. j. shapiro. **Revista Direito Tributário Atual**. São Paulo, n. 35, p. 15-30, 01 jun. 2016. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/issue/view/23>. Acesso em: 12 set. 2022.

KIRCHHOF, Paul; A Ética da Justiça Fiscal. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 44, p. 525-544. São Paulo: IBDT, 2020. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1452>. Acesso em: 22 dez. 2022.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 9, n. 34,

p.9-45, 2011. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=525>. Acesso em: 31 jan. 2023.

MENDONÇA, Fabiano. **Introdução aos direitos plurifuncionais**: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas. Natal: 2016.

MILLETT, John David. **Management in the Public Service**. New York: McGraw Hill Co., 1954.

PEREIRA, Bresser, Luis. Carlos. **O novo desenvolvimento e a ortodoxia convencional**. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul/set 2006.

PIFFNER, John McDonald ; SHERWOOD, Frank Persons. **Administrative Organisation**. New Jersey: Prentice Hall, 1960.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SACHS, Jeffrey. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Tradução de Pedro de Maia Soares. São Paulo: Companhia das letras, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, mar./abr./maio 2007. Disponível em:
<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 04 nov. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SHAPIRO, Scott Jonathan. **Legality**. Cambridge, MA: Belknap, 2011.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Irivaldo Alves de Oliveira, *et al.* **Planejamento e desenvolvimento**: uma realidade possível/ Campina Grande: EDUEPB, 2022.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 34.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. V. II. Riode Janeiro, Renovar: 2005.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **O instituto jurídico do planejamento no direito administrativo constitucional brasileiro**: uma proposta de efetivação de direitos fundamentais. Belo Horizonte, 2013.