

Economic Analysis of Law Review

Natureza Jurídica Da Lei do Planejamento Econômico por Regulação de Acordo com a Interpretação do Artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Law Nature Of The Rule Of Economic Planning By Regulation According To The Interpretation Of Article 174 Of The 1988 Federative Republic Of Brazil Constitution

Juliano Heinen ¹

Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP)

RESUMO

A presente pesquisa pretende debater a natureza jurídica da lei do planejamento econômico por regulação, prevista no artigo 174 da Constituição da República Federativa do Brasil. Pretende-se, nesse trabalho, responder à seguinte pergunta-problema: qual a natureza jurídica do planejamento econômico, previsto expressamente na regra constitucional mencionada? Para tanto, pro primeiro, avaliam-se as dificuldades para se estruturar o planejamento econômico por regulação. Por conseguinte, deverá se compreender qual seria a abrangência e a profundidade de sua eficácia jurídica, bem como, como possibilidade de responder à pergunta-problema aqui formulada, poder-se-á compará-la a outras categorias normativas ou à perspectiva estrangeira. O trabalho toma por base o método de abordagem dedutivo, e o método de procedimento fenomenológico. Conclui-se que o planejamento econômico vinculativo ao Estado deve ser compreendido a partir da matriz teórico-dogmática da legalidade administrativa, o que revela que a lei do plano possui prescriptividade (consequente jurídico). E quanto ao mercado, dado seu caráter indicativo, a lei do planejamento econômico possui natureza *sui generis*, aproximando-se a outras categorias jurídicas diagnosticadas na pesquisa.

Palavras-chave: Planejamento econômico; plano; regulação.

JEL: K1

ABSTRACT

This research aims to discuss the legal nature of the law of economic planning by regulation, provided for in article 174 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil. This paper aims to answer the following problem question: what is the legal nature of economic planning, expressly provided for in the constitutional rule mentioned? Therefore, for the first, the difficulties to structure economic planning by regulation are evaluated. For second, it should be understood what the scope and depth of its legal effectiveness would be, as well as, as a possibility to answer the problem question formulated here, it could be compared to other normative categories or to the foreign perspective. The work is based on the deductive approach method and the phenomenological procedure method. It is concluded that the economic planning binding to the state must be understood from the theoretical-dogmatic matrix of administrative legality, which reveals that the law of the plan has prescriptiveness (legal consequent). And as for the market, given its indicative character, the law of economic planning has a *sui generis* nature, approaching other legal categories diagnosed in the research.

Keywords: Economic planning; plan; regulation.

R: 15/09/19 **A:** 29/09/19 **P:** 31/12/19

¹ E-mail: julianoheinen@hotmail.com

1. Introdução

O tema do “planejamento” rendeu inúmeras pesquisas científicas em variados ramos da ciência: no âmbito da administração (ou da gestão) de pessoas ou de instituições, bem como no âmbito do orçamento, da gestão de projetos, do meio-ambiente etc. E essa constatação revela a importância e a utilidade do assunto. Planejar tende a produzir resultados mais céleres, mais qualificados e menos custosos.

De outro lado, enaltece a previsibilidade e a organização das coisas. Enfim, poder-se-ia, já aqui, falar de inúmeras vantagens que se consegue auferir com tal prática. No atual cenário de recessão econômica mundial, o Brasil pode projetar sua economia por meio do planejamento, o qual pode servir de vetor a impulsionar o desenvolvimento.

Dada essa multiplicidade de perspectivas que o assunto revela, é necessário, de início, delimitar o tema de estudo: abordar-se-á uma específica forma de planejamento, que ocorre quando o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exerce, na forma da lei, as funções de planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o setor privado – tudo de acordo com o que dispõe o art. 174 “caput” da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88). Em assim sendo, não se abordará outras formas de planejamento estatal, como ocorre no campo tributário, orçamentário, urbano, ambiental etc. – ainda que se possa tratar desses temas de modo indireto, ou seja, por hipótese, de modo comparativo ou exemplificativo².

Para tanto, o objeto de estudo consistirá em avaliar a perspectiva constitucional brasileira sobre o tema. E, nesse aspecto, estabelece-se como ponto de partida o art. 174, “caput” e § 1º, da CF/88. De sorte que, nesse aspecto, a bibliografia estrangeira tem importância apenas quanto à definição dogmática do planejamento, bem como em termos de demonstrar soluções jurídicas pelo método comparativo. Por isso que a análise das fontes jurídicas nacionais, nesse sentido, tomará por base a doutrina nacional.

De outro lado, a análise e a exposição acerca da natureza jurídica da lei do planejamento revelarão uma relevante compreensão acerca das características e efeitos do planejamento em termos de regulação do mercado, bem como os efeitos do descumprimento do planejamento. Pelo método de abordagem dedutivo, empregando a técnica de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, pretende-se, nesse trabalho, responder à seguinte pergunta-problema: qual a natureza jurídica do planejamento econômico, previsto expressamente no art. 174, “caput” e § 1º, da CF/88? E quais seriam suas consequências jurídicas? Além disso, em cada parte do trabalho poderá ter, com uma maior ou menor ênfase, aspectos analíticos, dogmáticos ou pragmáticos, conforme especificações feitas em cada momento da exposição.

2. Obstáculos ao planejamento econômico por regulação

Os obstáculos a se implementar a função planejadora do Estado brasileiro como agente normativo e regulador da atividade econômica são inúmeros³. Poder-se-ia listar toda a sorte de

² Logo, quando apenas se fizer referência ao termo “planejamento” no decorrer deste estudo, sem que se especifique outra forma de atuação nesse sentido, estar-se-á a referir à função planejadora do Estado brasileiro como agente normativo e regulador da atividade econômica, a se implementar pelo instrumento citado.

³ Uma análise mais profunda desses obstáculos reclamaria um estudo econômico – de economia aplicada mesmo. Por razões pessoais e metodológicos, esta pesquisa não aprofundará os obstáculos ligados à Economia (v.g. variáveis econômicas que se inter-relacionam e os métodos para fazer com que o planejamento seja efetivo).

dificuldades já encontradas no exercício das funções administrativas como um todo. De modo que se pretende destacar, aqui, aqueles obstáculos claramente evidenciados no exercício da função destacada.

- A primeira delas é percebida na medida em que o art. 174 da CF/88 condiciona o planejamento a uma forma rígida de implementação: a lei, o que reclama se conseguir superar os entraves políticos na sua aprovação, como, por exemplo, quando frente à ausência de “vontade política”;

E a perspectiva histórica demonstra que não basta que um plano seja transformado em lei para que promova o desenvolvimento econômico nacional. É pouco, porque a dinâmica econômica, ainda mais aquela vivenciada contemporaneamente, reclama que o planejamento seja acompanhado de estruturas administrativas e ações estatais, dialogue com a peça orçamentária etc.⁴;

- De outro lado, mesmo diante de um planejamento aprovado legislativamente e racionalmente pensado, sua efetividade será prejudicada caso não exista uma *estrutura administrativa desagregada*, ou seja, *quando ela não se mostra unitária*. Logo, a atividade planejadora do Estado brasileiro como agente normativo e regulador da atividade econômica perderá legitimidade e uniformidade⁵;
- A tendência de se reduzir o planejamento a questões meramente orçamentárias⁶ leva o tema a um único patamar, bem como limita seu alcance a, no máximo, quatro anos – tempo do *Plano Plurianual* –, o que se mostra ruim. Ou reduzir o plano econômico a um documento que vise quase que exclusivamente a reduzir gastos, confundindo-se com o plano orçamentário – o que foi uma tendência nos anos noventa do Século XX⁷. Não se quer dizer que a programação econômica não deva dialogar com as questões orçamentárias (e nem poderia deixar de ser), até porque o controle de gastos públicos é pilar essencial e contemporâneo ao desenvolvimento da economia;
- A ausência de consenso constitucional acerca do verdadeiro e nodal papel do Estado nacional dificulta de sobremaneira a fixação da organização racional das ações de Estado nesse campo⁸;
- Concorde-se com Maurer⁹, no sentido de que o planejamento pressupõe uma certa *medida de autonomia*, tanto em relação ao estabelecimento de objetivos, como também na escolha de meios;
- Outra advertência parece mais óbvia: não há como se determinar uma programação econômica em países com que são lenientes com a corrupção, ou possuem dificuldades de

⁴ SOUZA, Washington Albino Peluso de. Lições de direito econômico. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 173.

⁵ Aliás, é natural que qualquer planejamento possua premissas uniformes e se adapte, quando possível, às peculiaridades de cada setor.

⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 79.

⁷ FABRI, Andréa Queiroz. *Planejamento econômico e mercado*. Aproximação possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 115.

⁸ BERCOVICI, Gilberto. *Op. Cit.*, p. 85.

⁹ MAURER, Hartmut. *Derecho administrative alemán*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 423.

combatê-la. Sendo assim, ainda que essa seja uma premissa mais clara, deve ser escrita, porque compreendida como um fator determinante ao sucesso do planejamento¹⁰.

Logo, uma vez superados esses obstáculos, há de se pensar o *plano* como instrumento da função planejadora e como um documento *permanente*¹¹, mas *a todo o tempo sendo adaptado*. De outro lado, deverá ser *técnico* quanto ao conteúdo¹², mas *ideológico* quanto ao processo de constituição¹³, e *compromissário* com os objetivos da Nação¹⁴. Assim, deverá, por certo, *sintetizar a política econômica* do Estado¹⁵, detendo a devida e suficiente *capacidade de ser previsível*¹⁶ e de *minimizar riscos*, porque traduz a complexidade do mercado, resumindo toda a atuação do Estado nesse setor¹⁷. Há quem defenda que as previsões e programas de longo prazo estabelecidos em escala nacional nos países ocidentais nada mais são do que, fundamentalmente, uma *transposição de uma generalização da técnica das convenções comerciais de direito privado*, porque, inicialmente, o plano tende a descrever os fluxos econômicos que circulam entre os principais setores¹⁸. Essa não é uma ideia que pode parecer razoável, porque a análise e descrição dos mencionados “fluxos econômicos” seria uma primeira análise do planejamento. Veja que, uma vez colocada as constâncias dos coeficientes tecnológicos, o plano se torna um instrumento de previsão. Por isso que o plano se distancia de uma ideia de “mercado generalizado”.

De mais a mais, a associação inevitável com uma das formas jurídicas gerais de ação administrativa pode, portanto, ser difícil, porque os planos podem mostrar uma ampla gama de polos, de focos de ação múltiplo, de complexidades, o que reclama uma sistematização bastante eloquente¹⁹. Em outras palavras, o planejamento econômico tem por obstáculo compor uma série de interesses (no sentido jurídico do tema), ponderando as inúmeras variáveis econômico-sociais. E tudo isso deve ser levado a cabo em um determinado tempo programado, bem como por meio

¹⁰ LEWS, W. Arthur. *Os princípios do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960, p. 188-189. Aliás, o diagnóstico do autor é amplo em países subdesenvolvidos, percebendo que o planejamento econômico é ainda mais necessário, mas, de outro lado, muito mais complexo (LEWS, W. Arthur. *Op. Cit.*, p. 193-198).

¹¹ SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Op. Cit.*, p. 191-192; CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 716.

¹² “Assim, a elaboração da peça técnica, como orientação da atividade administrativa, já o enriquece da natureza jurídica que os atos administrativos contêm, mesmo sem que o Plano tenha sido aprovado e transformado em uma lei.” (SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 203). Mas o autor não nega que o Plano é fruto de uma decisão política (SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Op. Cit.*, p. 204).

¹³ COMA, Martín Bassols. *Constitución y sistema económico*. Madri: Tecnos, 1988, p. 217. Tal autor entende que o planejamento econômico é *ideológico*. Tratar-se-á com mais especificidade dessa questão na sequência da exposição.

¹⁴ “Dessa forma, não existe planejamento ‘neutro’, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos.” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 70).

¹⁵ MATEO, Ramón Martín e WAGNER, Francisco Sosa. *Derecho administrativo econômico*. Madrid: Pirâmide, 1977, p. 56. Os autores possuem certeza de que o planejamento econômico possui também *natureza jurídica*.

¹⁶ CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Op. Cit.*, p. 716.

¹⁷ A tal ponto de Washington Albino Peluso de Souza (*Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Fabris, 2002, p. 236) afirmar que a tendência do Estado nacional é organizar sua atuação na economia por uma “Lei do Plano”, sendo essa a única forma aceitável nesse sentido.

¹⁸ Menção feita por Pierre Massé (La planification française. *Les cahiers de la publicite*. Paris, n. 1, jan.-fev.-mar. 1962, p. 88).

¹⁹ MÖSTL, Markus. Normative Handlungsformen. In: EHLERS, Dirk e ERICHSEN, Hans-Uwe (Orgs.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter, 2010, p. 624.

da escolha certa de ferramentas. E a aplicação dessas ações deve ser calibrada em termos quantitativos e qualitativos.

Enfim, quer-se demonstrar, de modo sintético, que o planejamento econômico por regulação a que se está a tratar revela, de modo natural, uma série de dificuldades a serem vencidas. O sucesso na superação de todos esses obstáculos tornará o planejamento econômico ainda mais *legitimado e atrativo ao mercado* (porque o plano, como já se disse, não é vinculativo à livre iniciativa). Planejamento se faz a partir de uma visão de *legitimação estatal* do instituto. *Formalmente* se implementa por meio da *lei*. Em termos *materiais*, será seu *conteúdo* que deverá atrair o setor privado²⁰.

Perpassados esses tantos obstáculos, é certo que o planejamento tende a ser uma importante ferramenta a *racionalizar o mercado*, orientando os fatores de produção ali dispostos. Daí a necessária aproximação do *planejamento estatal* para com o *planejamento empresarial*. E por isso que essa característica possui íntima ligação com o princípio administrativo da eficiência²¹. De modo que o planejamento econômico tende a gerar uma descentralização das decisões estatais e, conseqüentemente, tende a afastar uma relação verticalizada (*jus imperium*) nas relações entre o *Primeiro* para com o *Segundo Setor*.

As dificuldades apontadas tendem a ser refletidas na elaboração da lei do planejamento econômico. Mas, de outro lado, cientes desses obstáculos, justamente será na elaboração da “lei do plano” que se pensará como superar o minimizar os ônus referidos. Em assim sendo, nesse campo, mostra-se relevante compreender a natureza jurídica da lei que venha a disciplinar o planejamento econômico, o que será feito no item que segue.

3. Natureza Das Normas De Regulação Sobre Planejamento Econômico A Partir Do Texto Da Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988

Tomando por base a exposição disposta no tópico precedente, pretende-se responder, aqui, à seguinte pergunta: qual seria a natureza jurídica das normas que disciplinam o planejamento econômico? Antes de tudo, deve-se dizer que cada País terá uma resposta diferente a essa pergunta, porque, por lógico, a disciplina jurídica de cada qual varia bastante²². Por exemplo, na Alemanha²³ e na Argentina²⁴, parte-se de ideia de que as disposições normativas do planejamento econômico

²⁰ LAFER, Betty Mindlin. Prefácio. In: LAFER, Betty Mindlin (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 21.

²¹ CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Op. Cot.* p. 64; FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 300; BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990, p. 109.

²² Exemplo: *Lei Fundamental* da República Federativa da Alemanha de 1948 (art. 109, quando trata do “regime orçamental” da federação e dos Estados); Constituição do Peru de 1979 (arts. 58 a 60); Constituição do Paraguai de 1977 e revista em 1992 (art. 6º); Constituição do México de 1917 (art. 26) etc.

²³ SCHEUNER, Ulrich. Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung. In: KAISER, Joseph H. *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Springer, 1965, p. 72. Cabe fazer a referência, por oportuno, que o que os alemães entendem por “planejamento político” (*politische Planung*), não necessariamente se relaciona com o nosso “planejamento econômico por regulação” (cf. art. 174, “caput” e § 1º, da CF/88). Para nós, o *politische Planung* equivale aos “planos de governo”, que são aqueles postos no nível do Legislativo e do Executivo. No limite, poderiam ser considerados que também se chamou de “políticas públicas”: por exemplo, art. 48, inciso IV; 49, inciso IX; 165, § 4º; 166, § 1º, inciso II, todos da CF/88 etc.

²⁴ GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo*. El procedimiento administrativo. Buenos Aires: F.D.A, t. 4, 2003, p. III-1 e ss. O mesmo debate do autor pode ser encontrado na obra:

não podem ser impugnadas diretamente, mas somente os atos administrativos que concretizam e implementam o plano. E isso, é certo, reduz bastante a proteção do indivíduo em relação a uma malfadada programação nesse campo. Para tanto, nesses casos, reforça-se a participação do indivíduo previamente, ou seja, na formação do planejamento, por meio, por exemplo, de audiências públicas.

No caso brasileiro, a questão não é diferente, na medida em que o art. 174 “caput” da CF/88 determina que o planejamento econômico se efetive “na forma da lei”. E, aqui, não se deve ter dúvidas que se trata de *lei formal*, aquela oriunda do parlamento, e que é produto de processo legislativo estabelecido na própria Constituição Federal. Portanto, ao menos diante do mencionado “cenário constitucional”, em termos de *planejamento econômico*, não há a indicação que ele possa ser efetivado por meio de *contrato* ou de *ato administrativo* tão somente. Eles poderão existir, mas somente depois de editada a legislação pertinente²⁵.

A programação econômica mencionada estabelece uma extensão das responsabilidades e das atividades econômicas do Estado, na tentativa de ser “a mola do crescimento econômico”. E, para tanto, emprega meios indiretos de intervenção, e assume a forma de colaboração entre os setores público e privado. Produtores e consumidores são livres para adaptar suas atividades a mudanças nas condições de mercado e preços relativos. De qualquer sorte, o nível de maior liberdade ou não de setores da economia, à luz do art. 174 da CF/88, não advirá do planejamento econômico por regulação, mas das outras formas de intervenção. Em outros termos, a fiscalização, a regulação ou o sancionamento de certas condutas praticadas em determinadas áreas do mercado não pertence ao planejamento, senão, quiçá, indiretamente.

E importa notar que a *lei que institui o planejamento econômico* pode permitir uma *atuação estatal vinculada ou discricionária*. “Entre os pontos extremos da competência vinculada e do poder discricionário situa-se um diversificadíssimo elenco de possibilidades, à disposição da administração pública, na realização do planejamento e na implantação dos planos dele decorrentes.”²⁶

Frente a essa conjuntura, ou seja, quanto à *natureza do planejamento*, percebe-se importante premissa a ser delimitada: a regulamentação do planejamento econômico pode ser impugnada pelos particulares, de acordo com a arquitetura jurídica disposta pelo texto da CF/88? Vale dizer, portanto, que as espécies possíveis de impugnação desse ato normativo dependem da *natureza jurídica da lei* que implementa a programação econômica mencionada. De modo que se deve definir se tal “*lei*” é ou não de *efeitos concretos*. A definição dessa questão terá reflexos bastante sensíveis em relação aos efeitos do planejamento econômico e no que tange à proteção dos indivíduos.

Caso se repute que ela não possui *efeitos concretos*²⁷, os mecanismos impugnativos são resumidos às *técnicas de controle de constitucionalidade* (seja de modo difuso ou concentrado). Veja que

GORDILLO, Agustín. *Procedimiento y recursos administrativos*. Buenos Aires: Jorge Alvarez, 1964, p. 50 e ss.

²⁵ Seriam os “*vertragliche Pläne*” alemães, ou seja, aqueles planejamentos derivados de uma obrigação contratual. Como se o Poder Público estabelecesse um negócio, e tivesse o dever, por meio desse ato, de efetivar um planejamento. Cf. BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf; WOLFF, Hans J. *Verwaltungsrecht*. München: Verlag C. H. Beck, v. 2, 2000., p. 265.

²⁶ COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 170, out.-dez. de 1987, p. 9.

²⁷ Hely Lopes Meirelles e outros explicam o que são os atos normativos de efeitos concretos com bastante detalhamento: “Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais; as que proíbem atividades ou condutas individuais; os decretos que desapropriam bens, os que fixam tarifas, os que fazem nomeações e outras dessa espécie. Tais leis ou decretos nada

o controle abstrato de constitucionalidade²⁸ somente pode ter por objeto ato normativo, cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de *autonomia nomológica*²⁹, ou seja, trate-se de ato com caráter normativo de eficácia geral e abstrata³⁰.

Os atos estatais de efeitos concretos, ainda que veiculados em texto de lei formal, não se expõem, em sede de ação direta, à jurisdição constitucional abstrata do Supremo Tribunal Federal, porque está ausente a densidade normativa no conteúdo do preceito legal impugnado. Nesse caso, saber se a lei formal que veicula o planejamento econômico possui natureza concreta ou não influencia na forma de impugnar esse mesmo planejamento, porque se possui natureza material de lei, o interessado deve aguardar que seja posteriormente praticado um ato de conteúdo individual e concreto que se baseie naquele ato geral e abstrato para, somente então, impugnar o ato de conteúdo individual e concreto, por exemplo, pela via mandado de segurança³¹ ou ação popular³².

A lei que implementa o planejamento econômico (cf. art. 174 “caput” da CF/88) aproxima-se muito da natureza jurídica das leis orçamentárias, já que, por exemplo, ambas são temporárias e incidem em um campo de atuação estatal específico³³. Partindo dessa premissa, pode-se perceber que os julgados mais recentes do STF têm admitido o controle abstrato de leis orçamentárias, uma vez que tais normas também irradiavam alguns efeitos gerais e abstratos³⁴. Então, as leis que partem da base normativa do “caput” e do §1º do art. 174 são leis gerais e abstratas³⁵. Nesse contexto, mesmo os planos têm em si caráter geral e abstrato e, portanto, somente podem ser objeto de controle de

têm de normativos; são atos de efeitos concretos, revestindo a forma imprópria de lei ou decreto, por exigências administrativas. Não contêm mandamentos genéricos, nem apresentam qualquer regra abstrata de conduta; atuam concreta e imediatamente como qualquer ato administrativo de efeitos individuais e específicos, razão pela qual se expõem ao ataque pelo mandado de segurança.” (MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnoldo. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 40-41).

²⁸ Por ação direta de inconstitucionalidade, por ação declaratória de constitucionalidade etc. Nesse sentido: CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 136-137.

²⁹ STF, Informativos nº 477 e 844.

³⁰ STF, ADI nº 3.731-MC/PI, Rel. Min. Cezar Peluso, Pleno, j. 29/08/2007.

³¹ Até porque é consagrado que “Não cabe mandado de segurança contra lei em tese.” (Súmula nº 266 do STF).

³² “As leis [meramente formais] e decretos de efeitos concretos, entretanto, podem ser invalidadas em procedimentos comuns, em mandado de segurança ou em ação popular, porque já trazem em si os resultados administrativos objetivados. Não são atos normativos gerais, mas sim deliberações individualizadas revestindo a forma anômala de lei ou decreto. Tais são, por exemplo, as leis que criam Municípios, as que extinguem vantagens dos servidores públicos, as que concedem anistia fiscal e outras semelhantes.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 669).

³³ Essa aproximação pode ser vista em: VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 236; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1978, p. 227.

³⁴ STF, ADI nº 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008; STF, ADI nº 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009; STF, ADPF nº 307-MC-Ref, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; STF, ADI nº 4.270, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; STF, ADI nº 3.949, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; STF, ADI nº 5.468-DF, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 30/06/2016. Aliás, no ponto, o STF chegou a decidir que: “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.” (STF, ADI nº 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 21/8/2008).

³⁵ Aliás, entende-se que só se pode falar de efeito concreto quando se identifica uma pessoa em específico.

constitucionalidade, mas não podem ser objeto de impugnação direta via mandado de segurança ou ação popular³⁶.

Almiro do Couto e Silva³⁷ aproxima a “lei do plano” àquilo que o direito alemão desenvolveu como sendo “*lei-medida*” (*Massnahmegesetz*), ou “*lei-providência*”, ou “*lei de efeitos concretos*”. Tal categoria jurídica, em termos materiais, diferencia-se da noção de “lei como expressão da vontade geral”, como foi desenvolvido pioneiramente por Rousseau. Assim, a *abstração* e a *generalidade*, como fatores de implementação de uma pretensa isonomia, *não estariam presentes na lei que institui o planejamento econômico*. Então, a “lei-medida” não é categoria normativa que disciplina a ação humana, uma vez que *é ela a própria ação endereçada a resolver determinado problema*. Seu conteúdo contém *objetivos bem determinados*³⁸, o que se aproxima, como dito, da lei que realiza o planejamento econômico.

Tal espécie de legislação *não segue o modelo “clássico” de subsunção*, ou de incidência em fatos sociais que se quer regular. Em outros termos, seus elementos constitutivos não preveem modelos de conduta gerais e abstratos que “devem ser”³⁹, porque pretendem estabelecer um “estado ideal de coisas”, por meio de um processo de ações de extração, de seleção, de processamento de informações, interesses, objetivos e escolha de recursos.

Nesse panorama, concorda-se com a decisão do *Tribunal Constitucional Federal* alemão⁴⁰, ao declarar que as normas de planejamento não são claramente de natureza legislativa, nem de natureza executiva (fala-se, aqui, de exercício de função de Estado). Não é exclusiva de nenhum desses âmbitos, porque, no primeiro, estatui a organização, procedimentos para melhor agir e o bom exercício de funções públicas na área econômica. Em termos legislativos, é meio adequado para equilibrar os muitos interesses conflitantes e para resolver vários problemas comuns⁴¹.

Veja que o planejamento econômico por regulação poderá ter mais sucesso, caso consiga demonstrar que é uma *obra comum e coletiva, resultante do confronto todos os interesses envolvidos*, e que sua *execução rigorosa é lucrativa para todos* – partindo da ideia da *économie concertée* francesa⁴². E isso tende a minimizar significativamente os entraves políticos de opositores, quando do debate no processo legislativo de aprovação da “lei do planejamento”. Isso permite que se consiga uma programação baseada na busca de um “acordo geral”.

No entanto, é bastante tranquilo perceber que os atos administrativos praticados com base na citada legislação podem ser impugnados pelos indivíduos por meio de toda sorte de ações (*v.g.* mandado de segurança, ação popular etc.). Até porque tais atos sequer podem ser considerados

³⁶ É claro que não se nega que se possa, por meio destas ações, pleitear o controle difuso de constitucionalidade das leis que veiculam planejamento econômico. Contudo, tal controle impugnaria as normas de modo indireto, porque o pedido principal da demanda não seria a inconstitucionalidade.

³⁷ COUTO E SILVA, Almiro do. *Op. Cit.*, p. 10. Ou ainda em: COUTO E SILVA, Almiro do. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* – cadernos de direito público. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, n. 57, 2003, p. 126.

³⁸ Então, as “leis-medida” seriam uma “mistura de lei com ato administrativo”, por conta de que estariam a fixar providências concretas. Exemplo: o plano diretor estabelece premissas normativas abstratas, mas também gerais, focando, por exemplo, em certos pontos geográficos etc.

³⁹ BACHOF, Otto; STÖBER, Rolf; WOLFF, Hans J. *Op. Cit.*, p. 256.

⁴⁰ BVerfGE 95, 1, 16.

⁴¹ Idem.

⁴² CHEVALLIER, Jacques. Les formes actuelles de l'économie concertée. *Publications de la faculté de droit d'Amiens*. Amiens: Faculté de Amiens, n. 1, anos de 1971-1972, p. 73. Assim, na França, designavam-se “comissões de modernização”, as quais serviam para demonstrar que o plano não vinha de uma escolha política e autoritária feita pelo governo, mas que resultava de uma conciliação de pontos de vista feita por representantes de todas as categorias econômicas.

*internos*⁴³, já que o caráter do plano, como se viu, é essencialmente externo e intersubjetivo. Logo, a impugnação de um planejamento econômico normalmente se dará quando da sua *aplicação*⁴⁴.

A rigor, a *natureza da lei que institui o planejamento econômico* pode compreender controvérsias, especialmente diante do *planejamento extroverso*, ou seja, aquele que é indicativo ao mercado. Isso porque, *caso o plano seja desobedecido*, ou não sejam atendidos os objetivos nele fixados, *não se evidenciam consequências normativas nesse sentido*. De modo que se passa a analisar a *natureza das normas que tratam do planejamento econômico* a partir da classificação disposta:

(a) *Planejamento extroverso*: tomando por base as ideias dispostas quanto à *planificação impositiva*, feita na economia soviética do Século XX, pode-se perceber que as *leis do plano* eram consideradas “*normas-objetivo*”, impondo “*modelos de conduta*” para que se “*agisse da melhor forma possível*”. Enfim, diante do disposto no art. 174 “*caput*” da CF/88, a lei do plano dispõe de verdadeiras “*obrigações de comportamento*”⁴⁵. Veja que tais normas possuem uma *carga de aleatoriedade* bastante intensa, ou seja, seu conteúdo fixa *resultados incertos*, ou seja, dependem da *adequação e eficiência dos meios escolhidos e da correspondência dos fatos à visão prospectiva*⁴⁶

(b) *Planejamento introverso*: trata-se de uma “*norma sem sanção*”. Partindo dessa premissa, há de se considerar duas perspectivas: na hipótese de se considerar que não existe norma sem sanção, estar-se-ia diante de uma “*nova*” categoria jurídica. Não parece a melhor solução, porque existem várias normas que não possuem preceito definido (*v.g.* regras de organização da Administração Pública; normas de direito internacional etc.). Ademais, *sequer se pode concluir que a lei que implementa o planejamento econômico seja despida de qualquer efeito jurídico*. E, diante de determinadas situações, até mesmo *pode gerar, nos administrados, confiança no comportamento do Poder Público*, podendo esse mesmo ente público ser *responsabilizado por violar a boa-fé*.

De qualquer sorte, em qualquer dos casos, o texto do art. 174 da CF/88 atrela o planejamento à edição de lei específica. Enfim, cria uma interdependência dessa atividade para com a necessidade de se editar ato normativo infraconstitucional que tratasse do tema. Dessa forma,

⁴³ Atos internos são os atos administrativos que produzem efeitos somente no âmbito interno da Administração Pública, porque são dirigidos aos agentes, órgãos ou entidades públicas. Não se destinam a regular diretamente as relações jurídicas entre particulares ou para como outra entidade pública, tendo em vista que focam na regulação e organização interna da entidade na qual o agente que produz o ato está lotado. Estabelecem, pois, rotinas e disciplinas à vida funcional dos servidores. Exemplo: instruções normativas que visam a disciplinar a forma como um pedido de licença capacitação deve ser feito, e como será o trâmite para a apreciação desse pleito; a sanção disciplinar aplicada a um servidor; uma circular determinando o horário de funcionamento de certa repartição pública etc. Portanto, a classificação do ato administrativo quanto ao alcance dos efeitos, ou quanto à situação de terceiros, ou quanto ao âmbito de incidência leva em conta quem ele atinge em relação a deter ou não um vínculo direto com o Poder Público, ou seja, se são ou não pessoas pertencentes ou não à estrutura do Estado. Por isso que são denominados de atos externos e internos. Cf. MAFFINI, Rafael. *Elementos de direito administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 115; ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 502; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 183; ARAÚJO, Flóridalvo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992, p. 66.

⁴⁴ GORDILLO, Agustín. Aspectos jurídicos del plan. *Revista de Ciencias Jurídicas*. San José (Costa Rica): Universidad de Costa Rica, n. 13, 1969, p. 70.

⁴⁵ LAUBADÈRE, André de. *Droit public économique*. Paris: Dalloz, 1974, p. 438-440.

⁴⁶ COUTO E SILVA, Almiro do. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 170, out.-dez. de 1987, p. 9.

pode-se questionar que esse dispositivo trata de uma norma constitucional de eficácia limitada; ou de *simples indicação do legislador constituinte para a necessidade de reserva legal sobre o planejamento*.

Portanto, trata-se de um caso em que o constituinte determinou a existência de reserva legal, ou seja, que o tema fosse tratado por meio de edição de lei. E se assim o é, o planejamento não pode ser considerado mera *peça técnica*, porque possui alto *grau de normatividade*⁴⁷. Tanto que esse “grau de normatividade”, ou seja, por ser o *planejamento econômico vertido em lei* (cf. art. 174 “caput” da CF/88), percebe-se que ele é qualificado como uma peça *democrática*, porque aprovado pelos “representantes do povo”. O *planejamento econômico por regulação* demonstra ser um instituto que convida à implementação de uma *Administração Pública dialógica*⁴⁸, o que reforça ser um “espaço” de *integração* do setor estatal para com o setor privado. E isso se repetirá na sua contínua reestruturação. A *construção integrada do plano* induz a uma política econômica *adequada à realidade*.

O correto seria que o *planejamento econômico não fosse produto de uma votação*, mas de um *consenso*, ou seja, de uma *concertação*. Mesmo diante de interesses opostos, o apoio recíproco às pretensões adviria de um amplo debate. E isso poderia ser feito em *comissões temáticas*. Os objetivos do plano adviriam de um possível *consenso geral dos representantes de atividades econômicas em causa*⁴⁹. No debate, os atores espontaneamente reconheceriam os méritos de certas orientações da política econômica⁵⁰. Enfim, a *racionalidade* do plano e a sua *técnica* seriam ampliadas nas *comissões temáticas* e de *coordenação*.

Tomando por base o direito francês, pode-se perceber que a *técnica da concertação* é bastante evidente, na medida em que sistematicamente as partes interessadas podem se manifestar e influir na construção do plano. Exemplo: empresários, bancários, trabalhadores, ambientalistas, gestores públicos etc. E, a partir dessas manifestações, o *Conselho Econômico e Social* emite um parecer, tudo de acordo com o disposto na Constituição francesa de 1958 (arts. 69º e 70º). O *planejamento estruturado* passa a ser *aprovado por lei*, a fim de que nele possa ser contabilizado uma *qualificação ainda mais democrática*, apesar de que não se necessitaria de lei nesse sentido, porque o art. 34 da Constituição francesa de 1958 não elenca o planejamento econômico como uma das questões que reclamam reserva de lei⁵¹.

⁴⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos Jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997, p. 29-30; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1978, p. 78; SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2005, p. 173 e 192 – mas o autor adverte que a origem do planejamento é *política*, seu caráter é *técnico* e que, para que o planejamento tenha sucesso, não basta a existência de mera previsão legal.

⁴⁸ O estudo da *Administração Pública dialógica* é feito com profundidade por: MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

⁴⁹ Não se deve perder de vista que o *planejamento econômico* deve conter, igualmente, as definições e mecanismos necessários à consecução dos objetivos do Estado (SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 23).

⁵⁰ Essa pretensão não é uma quimera, porque amplamente praticada na França (CHEVALLIER, Jacques. *Op. Cit.*, p. 74).

⁵¹ Lembrando que o sistema legislativo francês, vigente até os dias de hoje, determina que uma série de matérias sejam objeto de lei formal. Essa lista é taxativa, ou seja, o que nela não está previsto pode ser regulado livremente pelo Chefe do Poder Executivo, ou seja, por decreto. Não é a opção feita no Brasil, conforme a CF/88 (especialmente arts. 59 e ss.), em termos de poder normativo – tudo de acordo com as considerações de: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e reforma do Estado - 2 - o "liberalismo" na experiência francesa, alemã, italiana e comunitária*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994, p. 34-35. Ainda, merecem ser citadas as considerações de Washington Peluso Albino de Souza: “O Parlamento aprova duas leis: uma, dando as ‘grandes opções’ e a outra, aprovando o Plano. Em verdade, sofre duras críticas que a consideram pesada e morosa, diante da lentidão e demora nos trabalhos de aprovação. Mas, por outro, argumenta-se que respeita o sentido político da determinação dos objetivos e dos quantitativos do Plano, que, assim, não fica jungido a imposições dos tecnocratas.”

Em termos concretos, a lei que tem por conteúdo o planejamento econômico define *diretrizes e prioridades*, sendo que os *planos*, normalmente, são *anexos* à referida norma. Assim, *não é o plano que é objeto de aprovação pelo Poder Legislativo*, mas sim, os *objetivos* e os *meios*⁵². Tais normas, por excelência devem ser de tal modo flexíveis a se adaptar aos câmbios da realidade. E a adaptabilidade do planejamento deverá variar de acordo com *a maior ou a menor elasticidade do mercado*⁵³. A *volatilidade econômica* e a *multiplicidade de atores* induzem à *impossibilidade de se customizar um “planejamento universal”*, ou seja, que sirva a qualquer modelo econômico, a qualquer tempo ou a qualquer espaço. Logo, as escalas do planejamento econômico serão múltiplas e dizem respeito aos perímetros de uma região, de um espaço de tempo etc.⁵⁴

Como ao setor privado as normas em questão possuem *caráter indicativo*, sua *prescritividade* será mínima, quase que como sendo verdadeira *orientação*. Para tanto, deverá ser estruturada de tal modo que os setores do mercado que adotem tais regras possam auferir uma série de benefícios em relação aos agentes econômicos que não tomem por base a programação econômica estatal. Por conta desse panorama é que Eros Roberto Grau⁵⁵ defende que o plano possui natureza de *ato-regra* ou de *ato-condição*, porque possui um *caráter objetivo e geral*, uma vez que não toca diretamente situações de um ou de alguns sujeitos determinados⁵⁶.

Sendo assim, não se pode argumentar que a lei que põe em prática um planejamento econômico veicularia *apenas “autorizações” para se praticar algo*. Ao contrário: define uma *série de metas e meios ao Poder Público*, o que lhe garante *caráter prescritivo*.

Há quem defenda que a menção do art. 174 “caput” da CF/88, no sentido de que o planejamento econômico por regulação seria “indicativo” ao mercado, *elimina apenas o dirigismo econômico*. Mas, de toda sorte, *nada esclarece quanto ao grau de intervencionismo*, que poderia acontecer de modo suficiente e brando. Enfim, tal planejamento indicativo *não contraria a possibilidade de se ter toda sorte de intervenções outras*⁵⁷.

A rigor, ao que parece, essas noções podem ser aceitas, *desde ponderadas com outros valores constitucionalmente protegidos*. É dizer, nesse sentido, que a discricionariedade na intervenção ou na regulação não pode eliminar a dicotomia entre as atividades econômicas em sentido estrito e os serviços públicos, a tal ponto de torná-los similares ou quiçá iguais⁵⁸. Veja este exemplo: a Lei nº 8.039/90 dispunha acerca dos critérios de reajuste dos preços das mensalidades escolares. Tal legislação, é bom que se diga, não fixava os preços, apenas estabelecia parâmetros para o seu controle. O STF⁵⁹ julgou inconstitucionais tais regras por considerar a intervenção do Estado na

(SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Estudos de direito econômico – planejamento*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 2, t. 1, 1996, p. 51).

⁵² GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.*, p. 225.

⁵³ Percebe-se, assim, que é altamente recomendável um modelo maleável de planejamento (“O Planejamento nada mais é do que um modelo teórico para ação. Propõe-se a organizar racionalmente o sistema econômico a partir de certas hipóteses sobre a realidade. Naturalmente, cada experiência de planejamento se afasta de sua formulação teórica e o que é interessante na análise dos planos é justamente separar a história do modelo e verificar porque os fatos ocorreram de maneira diferente da prevista.” (LAFER, Betty Mindlin. Prefácio. In: LAFER, Betty Mindlin (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1997, p. 7).

⁵⁴ Além disso, *é impossível constituir um plano imutável* (COUTO E SILVA, Almiro do. *Op. Cit.*, p. 3).

⁵⁵ GRAU, Eros Roberto. *Op. Cit.*, p. 228-229.

⁵⁶ A noção de *ato-regra* foi retirada da obra de José Cretella Júnior (*Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, 1966, p. 39-40).

⁵⁷ SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial – as condutas*. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 106.

⁵⁸ Quando se evidencia uma intervenção estatal desse jaez, ou seja, quando ela é por deveras intensa, corre-se o risco de se estar diante de verdadeiro *sistema econômico estatizado*.

⁵⁹ STF, ADI nº 319-DF, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, j. 03/03/1993.

economia por deveras intensa, na linha do que aqui se expôs⁶⁰.

De outro lado, é claro que o *planejamento econômico por regulação* não só terá relação para com outras áreas, como *poderá regular temas que lhe são correlatos*, quizá de *modo direto* (v.g. controle do desenvolvimento estrutural da Administração Pública; gestão de programas de subvenção; desenvolvimento do território etc.). E quando tratar da regulação da economia, inclusive aquela que se dá por planejamento, *deve respeitar os princípios da ordem econômica*⁶¹. Então, o art. 174 da CF/88 impõe que o Estado *apenas incentive e atraia os particulares a aderir a seu plano*, mediante *planejamento indicativo*. É elogiável que tal programação se apresente de tal modo sedutora, a permitir *condicionar a atuação da iniciativa privada*⁶².

4. Conclusões

Em termos de intervenção do Estado na economia, como agente normativo e regulador de tal atividade, o Poder Público exercerá a função planejadora “na forma da lei”, conforme art. 174, “caput” e § 1º, da CF/88. Esse planejamento, segundo o próprio texto constitucional, será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Assim, a função planejadora é implementada por lei formal, ou seja, sua fonte primária é *norma jurídica de primeiro grau*, detendo essa uma natureza peculiar, porque estabelece diretrizes ou um “estado ideal de coisas” a ser alcançado. Isso porque, em geral, não cabe no modelo de descrição de condutas permitidas ou vedadas, seguida de um preceito (de uma consequência). Por conta disso é concebida como uma “norma-objetivo”. Tal legislação tem por vocação compatibilizar o interesse público e o privado.

De mais a mais, o art. 174, “caput” e § 1º da CF/88, estabelece que, no âmbito interno do Estado, o planejamento é vinculativo, enquanto que, externamente, seja indicativo. Logo, quanto aos efeitos jurídicos que detêm tal planejamento, procurou-se analisá-los a partir dessa dicotomia. No plano introverso, demonstrou-se que, quando o planejamento é estruturado e descumprido, a responsabilidade do gestor passa a ser uma possibilidade. E, de outro lado, o cidadão pode pretender, judicialmente, o cumprimento das suas disposições normativas.

No plano extroverso, ou seja, em relação ao mercado, o planejamento econômico disciplinado pelo art. 174, “caput” e § 1º, da CF/88, apesar de ser *indicativo*, pode ser perceber uma série de efeitos jurídicos, seja quando modificado, seja quando descumprido. Afinal, trata-se de uma lei que não pode ser ignorada.

Veja que o princípio da legalidade se impõe no âmbito do planejamento econômico, por ser ele implementado por lei formalmente considerada. Sendo assim, a alteração dessa programação deveria se dar da mesma maneira. Contudo, a realidade é dinâmica, fato acentuado contemporaneamente. Assim, a estabilidade conferida pelo pertinente e referido ato normativo tende a produzir confiabilidade.

⁶⁰ Diante desse contexto, podem ser fixados *parâmetros para a intervenção estatal na economia*, a ser feita por *regulação*. Exemplo: prática de preços abusivos, concentração econômica indevida, ameaça a direitos fundamentais etc. E em nenhum desses casos existirá a “intervenção estatal regulatória por planejamento”, mas sim, por outros meios (v.g. fiscalização, sancionamento etc.).

⁶¹ STF, RE nº 422.941, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24/3/2006.

⁶² BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 226, out.-dez. 2001, p. 199-200; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Liberdade de iniciativa. Intromissão estatal indevida no domínio econômico. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Curitiba: Juruá, ano 1, n. 1, 1999, p. 178-179.

Contudo, não se pode ficar estagnado, sob pena de se tornar anacrônico. Até porque o plano possui compromissos de curto e longo prazo. Contudo, o planejamento, por mais comprometido e completo que seja, não possui condições de prever todas as situações que se processarão, bem como os câmbios futuros. Portanto, têm-se duas variáveis a serem consideradas: de um lado, as modificações do planejamento estruturado originalmente deverão ser processadas invariavelmente. De outro, a atuação do Estado também nesse campo deve se firmar nos princípios da boa-fé e da lealdade, ou seja, a garantir a segurança jurídica.

5. Referências

- ARAÚJO, Edmir Netto. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e controle do ato administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- BACHOF, Otto; STOBER, Rolf; WOLFF, Hans J. *Verwaltungsrecht*. München: Verlag C. H. Beck, v. 2, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, n. 226, out.-dez. 2001, p. 187-212.
- BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v. 7, 1990.
- BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. Uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico e reforma do Estado - 2 - o "liberalismo" na experiência francesa, alemã, italiana e comunitária*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1994.
- CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.
- CHEVALLIER, Jacques. Les formes actuelles de l'économie concertée. *Publications de la faculté de droit d'Amiens*. Amiens: Faculté de Amiens, n. 1, anos de 1971-1972, p. 66-112.
- CLÉVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.
- COMA, Martin Bassols. *Constitución y sistema económico*. Madri: Tecnos, 1988.
- COUTO E SILVA, Almiro. Problemas jurídicos do planejamento. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 170, out.-dez. de 1987, p. 1-17.
- _____. Responsabilidade do Estado e problemas jurídicos resultantes do planejamento. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado – cadernos de direito público*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, n. 57, 2003, p. 123-132.

- CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, 1966.
- FABRI, Andréa Queiroz. *Planejamento econômico e mercado*. Aproximação possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- GORDILLO, Agustín. *Procedimiento y recursos administrativos*. Buenos Aires: Jorge Alvarez, 1964,
- _____. *Tratado de derecho administrativo*. El procedimiento administrativo. Buenos Aires: F.D.A, t. 4, 2003.
- GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 1978.
- LAFER, Betty Mindlin. Prefácio. In: LAFER, Betty Mindlin (org.), *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- LEWS, W. Arthur. *Os princípios do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.
- MAFFINI, Rafael. *Elementos de direito administrativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.
- _____. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- MASSÉ, Pierre. La planification française. *Les cahiers de la publicite*. Paris, n. 1, jan.-fev.-mar. 1962, p. 83-96.
- MATEO, Ramón Martín e WAGNER, Francisco Sosa. *Derecho administrativo económico*. Madrid: Pirâmide, 1977.
- MAURER, Hartmut. *Derecho administrative alemán*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- MEDAUAR, Odete, *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- MEIRELLES, Hely Lopes; MENDES, Gilmar Ferreira; WALD, Arnaldo. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Liberdade de iniciativa. Intromissão estatal indevida no domínio econômico. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Curitiba: Juruá, ano 1, n. 1, 1999, p. 173-184.
- MÖSTL, Markus. Normative Handlungsformen. In: EHLERS, Dirk e ERICHSEN, Hans-Uwe (Orgs.) *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin: De Gruyter, 2010
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial – as condutas*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SCHEUNER, Ulrich. Verfassungsrechtliche Probleme einer zentralen staatlichen Planung. In: KAISER, Joseph H. *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*. Baden-Baden: Springer, 1965.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos Jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

_____. *Direito administrativo da economia*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

SOUZA, Washington Albino Peluso de. *Estudos de direito econômico – planejamento*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. 2, t. 1, 1996.

_____. *Lições de direito econômico*. Porto Alegre: Fabris, 2002.

_____. *Primeiras linhas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2005.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.