

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ

JONATHAN BARROS VITA

HELENA COLODETTI GONÇALVES SILVEIRA

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direitos e garantias fundamentais II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Anna Candida da Cunha Ferraz, Jonathan Barros Vita, Helena Colodetti
Gonçalves Silveira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-115-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Garantias
Fundamentais. 3. Realismo jurídico. I. Congresso Nacional do CONPEDI -
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS II

Apresentação

O XXI Congresso Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito foi realizado em Minas Gerais entre os dias 11 a 14 de novembro de 2015 e teve como temática geral: Direito e política: da vulnerabilidade à sustentabilidade.

Este encontro manteve a tradição do CONPEDI em produzir uma reflexão crítica a respeito das pesquisas científicas desenvolvidas nos mais variados programas de pós-graduação, cujo fórum por excelência no evento são os grupos de trabalho.

Contextualmente, o grupo de trabalho cujo livro cabe prefaciar aqui é o de tema Direitos e Garantias Fundamentais II, que reuniu trabalhos de grande qualidade e exposições efetivamente instigantes a respeito das mais variadas matizes do tema geral.

Para organizar o fluxo de informações trazidas por estes artigos, quatro grandes eixos temáticos foram traçados para subdividir tal obra:

Direitos das minorias;

Liberdade de expressão e informação;

Dogmática jurídica, processo e judiciário; e

Políticas públicas e governamentais e direitos reflexos.

O primeiro destes eixos, compreende os artigos de 2, 5, 8, 13, 22, 23, 25, 26 e 27 da coletânea e demonstra como o empoderamento das minorias é um dos temas jurídicos da contemporaneidade.

O segundo destes eixos, compreende os artigos de 4, 7, 12, 14, 18, 20, 24, 30 da coletânea e lida com plataformas teóricas distintas para dar acesso a duas liberdades fundamentais e completamente imbrincadas entre si, o acesso à informação e a liberdade de expressão.

O terceiro destes eixos, compreende os artigos de 1, 9, 16, 17, 19, 21 e 28 da coletânea e está ligado à dogmática jurídica e a temas vinculados ao judiciário, incluindo o processo, temas estes que garantem a forma de acesso coercitivo aos direitos fundamentais.

O quarto e último destes eixos, compreende os artigos 3, 6, 10, 11, 15 e 29 da coletânea e dialoga, em vários níveis, com as possíveis ações governamentais, do ponto de vista atuativo ou regulatório (especialmente no campo do direito do trabalho) para garantir as ações públicas de preservação de direitos e garantias fundamentais.

Obviamente, estas notas sintéticas aos artigos selecionados para publicação neste grupo de trabalho não conseguem demonstrar a complexidade dos mesmos, nem do ponto de vista de variadas abordagens metodológicas utilizadas ou, mesmo, da profundidade de pesquisa.

Esses artigos, portanto, são a concretização do grau de interesse no tema desta obra e demonstra quão instigante e multifacetadas podem ser as abordagens dos direitos e garantias fundamentais.

Conclusivamente, ressalta-se que é um prazer organizar e apresentar esta obra que, sem dúvida, já colabora para o estímulo e divulgação de novas pesquisas no Brasil, função tão bem exercida pelo CONPEDI e seus realizadores, parceiros e patrocinadores que permitiram o sucesso do XXIV Congresso Nacional do CONPEDI.

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2015

Organizadores:

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita UNIMAR

Profa. Dra. Helena Colodetti Gonçalves Silveira FUMEC

A COMPREENSÃO DO DIREITO AO PLANEJAMENTO COMO MECANISMO DE PROTEÇÃO E DEFESA DE DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

THE COMPREHENSION OF THE PLANNING RIGHT AS MECHANISM OF PROTECTION AND DEFENSE OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND GUARANTEES

Juliano Ribeiro Santos Veloso

Resumo

O Direito ao Planejamento está previsto em cerca de 16% dos artigos da Constituição da República de 1988. Apesar de sua grande capilaridade no texto constitucional vem sendo ignorado como meio processual adequado para garantia da defesa de direitos e garantias fundamentais. É importante perceber que quando se declara os direitos à educação, saúde e moradia, por exemplo, está se declarando o direito ao planejamento da educação, o direito ao planejamento da saúde, o direito ao planejamento da moradia, respectivamente, por expressa previsão constitucional. O direito à elaboração do plano, bem como sua execução é fundamental porquanto sem o devido planejamento não há como atender a nenhum desses direitos, gerando diversas controvérsias ligadas à ineficácia horizontal dos direitos fundamentais, entre as quais a reserva do possível e a distribuição do gasto público. Nesse sentido, o presente trabalho versa sobre a reflexão em torno dos direitos fundamentais. Na primeira parte do trabalho é apresentada a Teoria dos Direitos Fundamentais. São apresentadas as principais características identificadoras da formação destes direitos. Em seguida, é feita uma leitura do Planejamento na Constituição Federal de 1988. No momento seguinte, a legislação ordinária é utilizada para demonstrar a imprescindibilidade do Planejamento como direito fundamental. Por fim, conclui-se acerca da necessidade de reconhecer o Planejamento como um direito fundamental diante do contexto teórico e legal apresentado.

Palavras-chave: Direito constitucional, Direito administrativo, Planejamento, Direitos fundamentais

Abstract/Resumen/Résumé

The Right of Planning is present at about 16% of the articles of the Brazilian Constitution of 1988. Despite its capillarity in the Constitution is ignored as adequate procedural instrument to ensure the defense of fundamental rights and guarantees. It is important to realize that when it is declared the rights to education, health and housing, for example, is declaring the right to educational planning, the right to health planning, the right to housing planning, respectively, by express constitutional provision. The right to elaborate the plan and its execution is essential because without proper planning there is no answer to any of these rights, generating several controversies related to horizontal ineffectiveness of fundamental rights, including the reserve for contingencies and the distribution of public spending. In this

sense, the present work deals with the reflection on fundamental rights. In the first part, the characteristics of the Fundamental Rights Theory are presented. After that, the legal elements are displayed. Then, it is made a reading of the right of Planning in the 1988 Federal Constitution. In the next moment, is demonstrated the indispensability of Planning as a fundamental right. Finally, it is concluded on the need to recognize the planning as a fundamental right under the theoretical and legal context presented.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative law, Constitutional law, Fundamental rights, Planning

1 Introdução

Os direitos fundamentais têm extrema relevância do Direito Constitucional brasileiro atual. Grandes transformações vêm ocorrendo no Judiciário brasileiro por meio da compreensão da teoria dos direitos fundamentais.

Um dos maiores exemplos é o caso dos remédios que são exigíveis judicialmente. Há pouco tempo, sequer havia esta possibilidade.

Apesar desse grande desenvolvimento em torno do entendimento sobre os direitos fundamentais, muito há que ser feito para concretizar os mais diversos direitos como saúde, educação, moradia, etc.

Nesse sentido, o presente trabalho busca provar que o "Planejamento" também é um direito fundamental, na medida que está previsto formalmente de maneira extensa na legislação positivada, bem como é o meio mais racional para se garantir a efetivação dos direitos.

Na primeira parte do trabalho, será apresentada de forma rápida a Teoria dos Direitos Fundamentais, para em seguida, apresentar o Direito ao Planejamento insculpido na Constituição Federal de 1988. Por último, será demonstrado como o Planejamento também se apresenta de forma ampla na legislação ordinária. Espera-se ao final ficar demonstrada a necessidade de compreender o Planejamento como um direito fundamental.

2 Teoria dos Direitos Fundamentais

Constituição em sentido comum pode ser descrito como o conjunto de elementos de um objeto qualquer. Por outro lado, Constituição em sentido material significa o conjunto de elementos que organizam e estruturam um determinado objeto, que é o Estado. Ou seja, elementos estruturantes do Estado.

Logo, sempre que existiu Estado, existiu Constituição pois sempre houve uma organização estrutural.

Há Estado sem constituição? Do ponto de vista material, sempre houve Constituição. Mas, Constituição formal (documento escrito como nome de Constituição) nem sempre existiu. O conceito de Constituição formal data do séc. XVIII (EUA, 1887).

A história de adoção e proliferação da Constituição escrita é o que chamamos de ‘Constitucionalismo’ ou ‘Movimento Constitucionalista’ que prega a adoção de uma constituição escrita como uma necessidade para a limitação do poder.

Assim, o surgimento da Constituição escrita no Constitucionalismo está estritamente ligado à limitação do poder. Os Direitos fundamentais, no mesmo sentido, em sua concepção clássica, são limites do poder. A história do constitucionalismo é a mesma história do reconhecimento dos direitos fundamentais – movimentos gêmeos e indissociáveis (reconhecimento de direitos fundamentais e a adoção de constituição escrita).

As expressões Direitos Fundamentais e Direitos Humanos são diferentes. Os Direitos Fundamentais são utilizados pelo Direito Positivo Estatal. Já os Direitos Humanos são utilizados no plano internacional. Os Direitos Fundamentais são os Direitos Humanos positivados em um determinado Estado. É o reconhecimento deles em um determinado Estado.

Decompondo a Expressão “Direitos Fundamentais” é possível compreender o conceito. São direitos, ou seja, não mero conselhos, aspirações. Devem, por isso, ser exigíveis. Por serem fundamentais, não são todos os direitos do homem. São aqueles considerados fundamentais. Ou seja, está relacionado à prestação de que é algo fundamental para o ser humano. O direito é fundamental porque foi formalizado como fundamental. Tudo que aquilo que formalmente é dito como fundamental, deve ser considerado como fundamental para o ser humano. No Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” (art. 5º ao 17), por exemplo, estão previstos direitos fundamentais formais. Esse não é o critério utilizado pela maior parte da doutrina, que vê a fundamentalidade de um direito não na forma, mas em sua essência, em seu conteúdo. Esse chamado de direito fundamental material. O direito fundamental material é aquele que tem conteúdo de fundamental, e terá esse conteúdo quando o direito for indispensável à dignidade do ser humano. A fundamentalidade está ligado à sua indispensabilidade para a vida digna.

O Planejamento é então formalmente e materialmente fundamental, porque está previsto de forma ampla na Constituição federal e é indispensável para a vida digna de uma sociedade. Sem planejamento não há como o Estado prestar de forma digna saúde, educação, infraestrutura, etc. O planejamento é indispensável do ponto de vista da eficácia horizontal dos direitos porque permite a igualdade entre os cidadãos no recebimento de benefícios do Estado.

2.1 Características dos Direitos Fundamentais

Segundo Sampaio (2013) são características dos Direitos Fundamentais:

1. Historicidade: Os direitos fundamentais são históricos, ou seja, eles surgem, modificam-se e até deixam de ser considerados fundamentais. O que é essencial para a vida humana digna varia no tempo. (Ex.: direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado- não era considerado como direito fundamental). Além disso, alguns direitos podem ter seu conteúdo

modificado bem como pode ser que alguns direitos, que hoje não são reconhecidos ou que estão nascendo, ser no futuro um direito fundamental. Um exemplo é a inclusão digital. Hoje pode ter uma vida digna sem inclusão digital, e daqui a 50 anos?

2. Inalienabilidade: Eles não podem ser objeto de negócio jurídico, não tem conteúdo patrimonial. Não pode vender nem alugar a liberdade. E o direito à propriedade é fundamental? Ora, o que é direito fundamental é o direito à propriedade (a capacidade de ser proprietário). Este é inegociável porque a propriedade não é direito fundamental em si mesmo. A capacidade de ser proprietário é intransferível, mas o objeto da propriedade é transferível.

3. Imprescritibilidade: Se a pessoa não exercer o direito fundamental, nem por isso deixa de ter o direito. É imprescritível, ainda que a pessoa não exercite.

4. Irrenunciabilidade: A pessoa pode atentar contra seu direito fundamental (ex.: vida), que mesmo assim, se sobreviver vai ter direito à vida.

5. Limitabilidade / Relatividade: Os direitos fundamentais não são absolutos. Não existe direito absoluto, nem o direito à vida (legítima defesa, estado de necessidade, etc.). Todos os direitos são relativos. Agora, se os direitos não são absolutos, é claro que as características deles também não são absolutos. Assim, apesar dos direitos serem inalienáveis, irrenunciáveis, pode haver casos em que o direito fundamental pode ser objeto de negócio jurídico. (Ex.: Direito de Imagem. Agora, esse negócio jurídico pode tangenciar o Direito de Imagem, mas não pode acontecer do desfazimento do direito.)

5. Concorrência: É possível que em determinada situação fática mais de um direito fático possa ser exercido ao mesmo tempo. (Ex.: jornalista, em um telejornal, dá a notícia e comenta a notícia. Ocorre o direito de informação e o direito de opinião sendo exercidos ao mesmo tempo).

6. Universalidade: Os direitos fundamentais são universais. Isso quer dizer que, onde houver um ser humano, tem que reconhecer a ele os direitos fundamentais. Em qualquer lugar onde tiver ser humano, o Estado tem que reconhecer os Direitos Humanos.

7. Vedação ao Retrocesso: Uma vez que a sociedade alcance direitos fundamentais não é possível retroceder à essas conquistas.

Segundo ainda Sampaio (2013), os direitos fundamentais são direitos mas também valores. Na perspectiva subjetiva há o modelo histórico clássico dos direitos fundamentais. Os direitos fundamentais são limites impostos ao Estado. A vida, propriedade, a liberdade, a igualdade são direitos. É a ideia da relação jurídica obrigacional.

Já na perspectiva objetiva, a vida, igualdade, liberdade, propriedade, segurança, além de serem direitos, são os valores mais importantes de uma sociedade que não podem ser excluídos.

A vida é um direito, por isto, é possível exigir do Estado a não adoção da pena capital. Mas a vida também é um valor porque obriga a própria pessoa proteger sua vida (ex. colocar cinto de segurança). Ou seja, na perspectiva subjetiva, é o cidadão que pode exigir do Estado o respeito. E na perspectiva objetiva é um direito do cidadão mas também um valor, pois o Estado está exigindo que a pessoa proteja a sua vida.

Os direitos fundamentais possuem ainda eficácia vertical e horizontal.

A eficácia vertical é a relação de direitos clássica. Direitos fundamentais vinculam dois sujeitos, sendo que eles estão em planos diferentes, de um lado o ser humano e do outro lado o Estado.

A eficácia horizontal ocorre entre as pessoas na relação jurídica obrigacional do direito fundamental. Não é somente o Estado que é o devedor de direitos fundamentais (como a teoria clássica fala). O direito à vida tem que ser respeitado pelo Estado (que não pode adotar a pena capital) e também pelo semelhante que não pode matar alguém.

Assim, o Estado não é o único devedor dos direitos fundamentais, já que os direitos fundamentais também incidem nas relações horizontais, ou seja, na relação de um ser humano com outro ser humano.

Os direitos fundamentais também incidem nas relações privadas. Ou seja, a pessoa, além de ter direitos fundamentais, também tem deveres fundamentais. O Título II, Capítulo I fala dos Direitos e deveres individuais e coletivos. A pessoa também é devedor de direitos fundamentais com relação ao seu semelhante. Além disso, o art. XXIX da Declaração da ONU reza que toda pessoa tem deveres para a comunidade. Por isso, quando alguém vai contratar alguém como empregado, não pode falar que só quer contratar homem ou mulher; não pode falar que só quer contratar maiores ou menores de 35 anos, sem ter um fundamento constitucional para fazer isso, pois também é obrigado a seguir o direito a igualdade (é possível desigualar sem discriminar).

O STF já decidiu que a aplicação dos direitos fundamentais nas relações privadas é direta.

Por outro lado, os direitos fundamentais representam diversas funções. Desempenham a função de defesa ou de liberdade, defendendo o ser humano do abuso do Poder Estatal. Os direitos fundamentais podem servir para exigir do Estado uma abstenção, um não fazer (não seja arbitrário, por exemplo). Há a função de Prestação. Os direitos fundamentais podem servir para exigir do Estado uma obrigação positiva, uma obrigação de fazer. Dar escola, saúde, etc.

ao cidadão. Desempenham a função de proteção perante terceiros, que não o Estado. Terceiros também não podem desprezar direitos fundamentais. Sendo que nessa relação entre você e seu semelhante, o Estado, mesmo que não diretamente envolvido, está por trás pois o Estado tem que assegurar os meios para assegurar a punição de terceiros que violou os direitos fundamentais, e mesmo evitem. Assim, mesmo nas relações horizontais o Estado também participa (mantendo MP, Judiciário, polícia).

Por fim, os direitos fundamentais promovem a Igualdade Material. Promovem a proteção das minorias, asseguram o pluralismo, garantindo a tolerância da Sociedade.

Partindo dessas premissas, o direito ao planejamento será tratado em seguida, para, por fim, demonstrar a sua qualidade de direito fundamental

3 O Planejamento na Constituição Federal de 1988

O Planejamento está diretamente ligado ao contexto de efetivação de direitos fundamentais por meio das chamadas constituições programáticas.

Segundo Veloso (2014), na constituição federal atual, o instituto jurídico do Planejamento é mencionado 99 vezes, por meio dos termos “plano” (48 vezes), “planejamento/planejar/planejada” (11 vezes) e “programa” (40 vezes), em mais de 40 artigos, estando presente em quase 16% do texto constitucional. Essas menções anteriores são literais, mas há outros artigos que tratam de planejamento sem ser de forma literal, o que vem a corroborar a sua abrangência.

A classificação em termos de políticas públicas¹ é feita em: agrícola (artigo 187), previdenciária (artigo 202), educação (artigos 208, 212, §3º, 214, 30, VI), cultura (artigos 215, §3º, 216, §6º), juventude (artigo 227) e idoso (artigo 230), habitação e saneamento básico (artigo 23, IX), reforma agrária (artigo 184, §4º), assistência social (artigo 204, I e parágrafo único), transporte (artigo 208, VII), alimentação (artigo 208, VII), saúde (artigo 227, §1º), assistência ao deficiente (artigo 227, §1º, II), prevenção do uso de entorpecentes (artigo 227, §3º, VII), idoso (artigo 230, §1º) e fundo de erradicação à pobreza (artigo 79 do ADCT). Não quer dizer que o planejamento não esteja elencado em outras políticas, mas está previsto expressamente nesses artigos.

¹ Necessário deixar claro, mais uma vez, que essas classificações não dizem respeito a todos os direitos constitucionais, mas somente àqueles que mencionam literalmente plano ou programa.

A Constituição Federal deu ênfase ao Planejamento para permitir a alocação de recursos financeiros, detalhando todo o processo orçamentário. Todavia, principalmente no Plano Plurianual (artigo 4º a seguir), fica claro que o planejamento também abrange outros tipos de recursos, como materiais, humanos, tecnológicos e operacionais.

A Constituição utiliza-se indistintamente de plano, planejamento, programa. Na verdade, é pertinente considerar o programa como um detalhamento do plano, com ele se confundindo, desse modo. O plano plurianual (Lei 11653/08 que estabelece o Plano Pluri entre 2008/2012) define programa para os seus próprios fins².

Já o atual Plano Plurianual para o período entre 2012 e 2015, previsto na Lei 12593/12, prevê nova metodologia e outra concepção de programa no artigo 5º.

Nessa linha, a Constituição enfatiza a necessidade de planos de carreira (artigo 198, §5º – agente comunitário de saúde e combate a endemia, artigo 206 – educação) e incentivos, avaliando a qualidade e a produtividade, realizando treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive, sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (artigo 39, §7º).

Percebe-se que o constituinte não utilizou o termo planejamento ou programa para todas as políticas públicas, e nem precisava, em razão de se tratar de concepção principiológica tão importante quanto a da moralidade, insculpida no artigo 37 da Lei Maior. O risco de desperdício de recurso e outras mazelas da Administração Pública são tão relevantes sem o planejamento, que qualquer atividade que não conste previsão orçamentária é nula (artigo 167, I), mesmo porque o planejamento é determinante para o setor público no desenvolvimento da atividade econômica (artigo 174, *caput*).

² Art. 4º Para efeito desta Lei (Plano Plurianual), entende-se por: I – **Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:** a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. II – **Ação:** instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em: **a) Projeto:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; **b) Atividade:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; **c) Operação Especial:** despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (grifos nossos)

O Planejamento estabelece diretrizes, objetivos e metas (artigo 165, §1º). As diretrizes são parâmetros genéricos que orientam a fixação dos objetivos e das metas. Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, reais e determinados em um prazo específico. As metas representam o detalhamento dos objetivos em termos de resultados esperados.

O planejamento pode ser classificado em função do tempo em curto (Lei Orçamentária), médio (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e longo prazo (Plano Plurianual). Lembrando que todos eles devem guardar consonância entre si (artigo 165, §4º).

Essa noção do tempo é de fundamental importância em termos de acompanhamento e concretização dos resultados. Muitas vezes, uma tutela judicial não pode ser cumprida imediatamente, mas, no médio e longo prazo, isso pode se tornar realidade. Em termos de método de Planejamento, necessário se faz prever reserva para eventuais demandas judiciais, também democráticas, não previstas inicialmente no orçamento. Não se trata, portanto, de usurpar a competência de outro poder, mas reconhecer a falibilidade humana, permitindo intervenções mais urgentes. Portanto, é razoável que as demandas não concretizadas, ou que não ganharam relevo no orçamento, sejam atendidas por meio de decisões judiciais, e estejam previstas no orçamento em um percentual.

Por outro lado, diversos são os atores sociais envolvidos de forma organizada (associações, sindicatos, Ministério Público, magistrados, acadêmicos, entre outros) ou desorganizada, e as respectivas demandas devem ser representadas no processo de alocação de recursos. Trata-se do campo de discricionariedade do político no instituto do Planejamento, no qual a sociedade, diretamente ou por meio de seus representantes, determinará onde, quanto, como, quando, por quem os recursos do erário serão alocados, de modo a atender o chamado interesse público primário.

Todavia, o Planejamento é somente o primeiro ato na consecução do interesse público, a realização concreta do resultado planejado. Necessário enfatizar que o planejamento inicia o chamado Processo Administrativo Não Contencioso, que preferimos chamar de Processo Administrativo de Resultado.

Uma vez determinado o montante do recurso financeiro e quem será o órgão competente para executá-lo, inicia-se a concretização da política pública.

O controle do planejamento orçamentário é previsto nos artigos 48, IV, 58, VI, 72, 74 e 166 da Constituição Federal. O controle é realizado externamente pelo Congresso, com a ajuda do Tribunal de Contas da União, e internamente, além da possibilidade de controle social e judicial, conforme o caso. Por fim, ocorre a avaliação e a retroalimentação do sistema.

O artigo 214 da Constituição de 1988 é um bom exemplo para demonstrar que o direito ao planejamento é um direito fundamental.

Art. 214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O Plano Nacional de Educação terá o prazo de 10 anos e será elaborado por meio de lei, onde e quando poderá haver a participação da sociedade, fazendo críticas, propondo ideias, enfim, exercendo a cidadania. Percebe-se que a Constituição já determinou alguns objetivos. Pode-se descrever como primário o objetivo de assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, determinando a competência de todos os poderes públicos e das diferentes esferas. Isto é, trata-se de responsabilidade de todos os poderes nos três níveis de poder. Nessa linha, é possível, por exemplo, tutela judicial para ação proposta por pais, para permitir a contratação de professores, se seus filhos não estiverem tendo aulas. Caberá ao juiz competente identificar no Plano Nacional qual a lógica a ser respeitada, ou determinando prazo para a Administração contratar novos professores, realocando-os de outras escolas, temporariamente. A verificação do Planejamento é necessária na delimitação da ilegalidade e da discricionariedade.

Por último, o Planejamento somente poderá ser alterado em função da cláusula *rebus sic stantibus* ("enquanto as coisas estão assim"). Isto é, mantida as condições iniciais, não é possível a alteração do Planejamento. Mantidas inalteradas todas as outras coisas (*ceteris paribus*), o Planejamento deve ser cumprido de modo que o direito a ser efetivado se torne concreto.

O Planejamento não cumprido significa afronta ao Princípio da Eficiência, gerando as mais diversas repercussões em termos de responsabilização, em função de danos pela não concretização dos direitos.

Ano a ano, os indicadores de desempenho previstos no artigo 214 da Constituição Federal devem ser medidos de forma a permitir verificar a execução do Planejamento e a vedação do retrocesso. O Planejamento detalhado ao nível local vai permitir a concreta erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica do País, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Se, por exemplo, a construção de uma escola foi planejada para fins de erradicação do analfabetismo, aquela escola deve ser construída, inclusive, por meio de controle judicial, se necessário. A prática de contingenciamento de recursos deve ser banida da prática da Administração. O que foi Planejado de forma válida e legal deve ser cumprido. Todos os cidadãos devem conhecer o Planejamento para torná-lo efetivo, seja por meio da governança social ou por meio do controle judicial, se necessário.

Desse modo, o Planejamento é de fundamental importância, quer seja na execução de uma atividade da Administração, quer seja em um ato judicial em que há condenação da Administração Pública. Essa situação é mais preeminente nos casos de determinações de prestações pelo Poder Judiciário, como nos casos de remédio e de construção de hospitais. As decisões que comportam o chamado ativismo judicial que devem ser delimitadas desde o planejamento, para que outras políticas públicas não sejam prejudicadas.

O planejamento da execução dos direitos é erigido implicitamente como instituto jurídico desde o plano internacional até o plano local. Abramovich (2009, p. 325)³ informa que a estratégia da ONU são focadas no empoderamento de direitos econômicos, políticos e sociais pelos cidadãos e na exigência de sua efetividade por meio de Planos.

³ “El empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial para afectarlos. Con respecto a determinadas personas que integran grupos que resulten vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha establecido, en diversos instrumentos, que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que los protejan contra esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluye políticas activas de protección. Por lo demás, una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuales son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus **planes de acción**. De manera que además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos es necesario que el Estado defina, con carácter previo a la formulación de sus **planes** o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo, los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos, o en muchos casos restituir los derechos vulnerados.” (ABRAMOVICH, 2009, p. 325. Tradução nossa. Grifos nossos.)

O instituto jurídico do planejamento está presente de forma profícua na Constituição e em diversos textos legais, tendo reconhecida sua importância pela doutrina e pela jurisprudência. Tentou-se explicitar a qualidade jurídica do planejamento, que convive harmonicamente com as outras qualidades técnicas e políticas.

Tentou-se, ainda, sinteticamente, expor suas características fundamentais e apresentar uma definição capaz de abranger o contexto constitucional. Espera-se que estas poucas linhas contribuam para a concretização dos direitos constitucionais.

Superada a leitura constitucional do Planejamento, demonstrando a necessidade de releitura do método jurídico administrativo brasileiro, demonstrando, ainda, a riqueza do instituto por meio da análise legal, importante verificar as qualidades que podem surgir da legislação ordinária.

4 O Instituto Jurídico do Planejamento na Legislação Ordinária

Do ponto de vista infraconstitucional, o instituto do planejamento permeia uma quantidade imensa de normas. Trata-se de campo profícuo de aplicações e definições, que são corroboradas pela definição do Planejamento no texto constitucional. Tendo em vistas as diversas políticas públicas e suas aplicações, tentar-se-á, ainda, classificar o planejamento conforme seus ciclos, permitindo, por exemplo, a compreensão de como pode ser feito o controle judicial sem atingir a liberdade do gestor (discricionariedade). Percebe-se, claramente, no ordenamento jurídico brasileiro, um padrão cíclico em relação ao processo iniciado pelo Planejamento. O reconhecimento desse padrão é necessário para demonstrar a aplicação prática na concretização de direitos e a necessidade do seu reconhecimento como fundamental para a efetivação da Constituição.

4.1 Organização – Decreto lei 200/67

O Planejamento no Decreto lei nº 200, Lei de Organização da Administração Federal e Reforma do Estado, de 25 de fevereiro de 1967, é tratado como princípio fundamental no art. 6º. Isto é, desde 1967, a Administração Pública Brasileira e, por consequência, o Direito Administrativo, deveriam pautar pelo Planejamento como instituto jurídico, seja do ponto de vista de princípio, seja do ponto de vista de regra.

TÍTULO II DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 6º – As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento.
- II - Coordenação.
- III - Descentralização.
- IV - Delegação de Competência.
- V - Contrôlo.

CAPÍTULO I DO PLANEJAMENTO

Art. 7º – A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso.

Enquanto a doutrina alemã desenvolveu e sistematizou o Planejamento, a doutrina administrativista brasileira, influenciada principalmente pelos franceses, ignorou essa evolução desde então.

4.2 Segurança

O Planejamento é exigido desde a segurança, por exemplo, por meio da Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que estabelece o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, até a instituição do Plano Diretor do Sistema Penitenciário.

O PRONASCI é o próprio Plano para a segurança pública, que estabelece diversas diretrizes, objetivos e metas, determinando competências para os estados e Distrito Federal.

Esse Plano determina que os Estados apresentem um Plano Diretor do sistema penitenciário para participar do PRONASCI, demonstrando a articulação e a coordenação entre a União e os estados.

4.3 Educação

No que tange à educação, a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação entre os anos 2001 a 2011. O Plano Nacional de Educação de 2011 até 2020 está sendo votado pelo Projeto de Lei da Câmara número 103, de 2012.

O atraso na votação do Plano Nacional de Educação, que deveria começar a valer desde 2011, demonstra claramente a dificuldade em realizar o Planejamento no Brasil, e, mais uma vez, por isso é urgente a sistematização jurídica desse instituto no âmbito do Direito Administrativo, reforçando a sua obrigatoriedade.

Nesse quadro lacunoso deixado pela omissão legislativa, o direito subjetivo fundamental da educação é atingido quando escolas deixam de ser construídas, universidades deixam de realizar pesquisas, pessoas deixam de ser formadas. Por isso, são corretas, muitas vezes, decisões judiciais que determinam a concretização do direito à educação.

4.4 Cultura

A Lei nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010, cria o Plano Nacional de Cultura com duração de dez anos. No anexo, está mais uma vez previsto o processo: "Aos governos e suas instituições cabem a formulação de políticas públicas, diretrizes e critérios, o **planejamento, a implementação, o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento e a fiscalização** das ações, projetos e programas na área cultural, em diálogo com a sociedade civil." (grifo nosso)

4.5 Seguridade Social – saúde, previdência e assistência

4.5.1 Saúde

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, utiliza o termo planejamento como planejamento estratégico, para a fixação do orçamento ascendente, para o planejamento dos recursos materiais da rede do Sistema Único de Saúde e como início do processo administrativo.

O inciso XIII do artigo 16 estabelece a competência da direção nacional na formulação do Planejamento estratégico. Cabe à direção municipal Planejar, Executar, Organizar, Controlar e Avaliar a política de saúde, bem como participar do Planejamento da rede regionalizada.

No artigo 36, há a previsão do Planejamento ascendente, do nível local até o nível federal da política de saúde. Os planos de saúde serão a base para o Sistema Único de Saúde – SUS.

Na Ação Civil Pública nº 5392-70.2012.4.01.3803 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2013), que tramitou na Justiça Federal de Uberlândia, está um belo exemplo de

como o Instituto do Planejamento já é vigente e aplicado no país, apesar de sê-lo de forma inconsciente nesse caso.

A Resolução nº 07/2010 da ANVISA/Ministério da Saúde estabelece os requisitos mínimos para o funcionamento de unidades de tratamento intensivo. Ficou estabelecido o Planejamento de um profissional por turno, para cada dez leitos. Havia um déficit de 40% de carga horária médica no setor de urgência. No entanto, somente havia dois médicos para cada trinta leitos, sobrecarregando os profissionais da saúde que estavam trabalhando e deixando, por outro lado, a estrutura ociosa, por não conseguir receber todos os pacientes de acordo com a infraestrutura disponível.

A magistrada realizou inspeção no local e concluiu que havia precariedade em função de carência de pessoal, ausência de medidas concretas por parte dos gestores e orçamento disponível para o cumprimento das metas estabelecidas pela própria União.

Nesse caso, a juíza atingiu um grau de sofisticação bastante incomum, fundamentando ainda sua decisão na previsão da Instrução Normativa nº 3, de 12 de janeiro de 2010, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em que há a previsão para o fortalecimento da capacidade institucional dos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.

Concluiu, a juíza, que a União estava sendo omissa no cumprimento das metas estabelecidas por ela mesma e ainda determinou a realização de novo concurso.

Essa decisão judicial se acopla, perfeitamente, ao Instituto Jurídico do Planejamento, demonstrando sua aplicabilidade prática e a necessidade do seu aperfeiçoamento.

Houve o Planejamento para a construção do hospital, bem como a contratação de profissionais, mas, por algum motivo, o Planejamento deixou de ser executado, e a medida judicial tornou possível a efetivação da contratação dos profissionais por meio de concurso, assegurando o direito fundamental à saúde para a população.

Com o melhor desenvolvimento desse instituto, é possível, inclusive, exigir que se evitem no futuro, novas situações, como essa, por meio de comprovação proativa da Administração.

4.5.2 Previdência

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, trata do Plano de benefícios da previdência social e a Lei 8.212 trata do Plano de Custeio, cabendo à Secretaria da Receita Federal "planejar, executar, acompanhar e avaliar" as atividades relacionadas à arrecadação para o custeio.

4.5.3 Assistência

A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que trata da assistência social, menciona, expressamente, que somente as instituições permanentes e planejadas podem ser consideradas entidades ou organizações de assistência social (art. 3º). "A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal podem celebrar convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os Planos aprovados pelos respectivos Conselhos." (art. 10). Para receber benefícios da assistência social, estados e municípios devem ter um plano de assistência social (art. 30, III).

4.6 Meio Ambiente

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, na qual o Planejamento é o instrumento de controle do uso de recursos ambientais.

À medida que forem sendo estabelecidas metas para os objetivos previstos no artigo 4º, o Instituto Jurídico do Planejamento estará se concretizando. Nesse ponto de vista, é perfeitamente possível a utilização de ações judiciais para se delimitar em determinado território a discriminação de todas as metas em face do artigo 4º.

4.7 Plano Nacional de Resíduos Sólidos

A Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010, estabelece o Plano Nacional de Resíduos Sólidos. No artigo 8º, há previsão expressa do Plano de resíduos sólidos.

O Plano Nacional de Resíduos Sólidos é desmembrado em vários planos, conforme determinado no artigo 14. Os planos são nacionais, estaduais, microrregiões, de regiões metropolitanas, de aglomerações e de municípios.

O artigo 15 estabelece o prazo de 20 anos para o Plano Nacional de resíduos sólidos, devendo ser atualizado a cada quatro anos. Esse artigo é um dos mais sofisticados em termos de planejamento no ordenamento jurídico brasileiro. Ele determina o diagnóstico atual, a proposição de cenários, bem como a elaboração de metas e diretrizes para os diversos objetivos.

A utilização de cenários e projeções demonstra a complexidade que o Planejamento pode alcançar. Todavia, não pode servir de obstáculo para a concretização dos direitos fundamentais. Trata-se de um exercício fundamental justamente para resguardar os direitos dos cidadãos.

4.8 Planejamento Urbano

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecido como Estatuto das Cidades, trata dos planos para o desenvolvimento das cidades. O artigo 4º é clarividente sobre a importância do Planejamento para as cidades, e para o território nacional. São instrumentos os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social.

O Plano Diretor dos municípios é a marca mais clara desse texto legal e vem justamente suprir lacuna de enorme importância para o desenvolvimento das cidades.

Pode-se dizer que foi pela compreensão da necessidade do Planejamento Urbano é que o Planejamento se desenvolveu como instituto jurídico nos países da Europa, como Alemanha e Espanha. Trata-se do chamado Planejamento "imperativo", em que há a responsabilidade do Estado em caso de alteração.

Por outro lado, a falta de Planejamento urbano no Brasil implica graves consequências para a sociedade, como para a mobilidade urbana, afetando diretamente a política de transporte público, o que demonstra, além da importância, a interdependência entre os Planejamentos e entre as políticas.

4.9 Plano de Viação

A Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, instituiu o Plano Nacional de Viação que compreende os Sistemas Rodoviários, Ferroviários, Portuário, Hidroviário e Aeroviário. O objetivo está descrito no artigo 2º que é permitir o estabelecimento da infra-estrutura de um sistema viário integrado, assim como as bases para planos globais de transporte que atendam, pelo menor custo, às necessidades do País, sob o múltiplo aspecto econômico-social-político-militar.

O artigo 3º, alínea a, é ilustrativo quanto à coordenação dos diversos planejamentos do setor, estabelecendo uma coordenação racional entre os planos municipais, estaduais e o dos diversos segmentos de transporte.

Em todo momento do texto legal, ressalta-se a necessidade de análise econômica financeira. Uma ressalva no artigo 8º determina a transferência de recursos para as obras sem qualquer formalidade. O plano viário nacional deve ser revisto de cinco em cinco anos.

Trata-se, portanto, de um direito a um sistema viário eficiente, econômico e financeiramente viável. Se já houvesse uma compreensão do Planejamento como fonte de direitos na época da sua instituição, muito já poderia ter sido feito pelo Brasil do ponto de vista judicial, de forma a permitir que a economia do Brasil fosse mais competitiva por meio de obras de infraestrutura.

4.10 Planejamento do Saneamento

A Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, trata das diretrizes nacionais do saneamento básico e prevê a necessidade de Planejamento. São vários os artigos (Exemplo: art. 9º e art. 52º) sobre o planejamento. Há a previsão do Plano Nacional de Saneamento Básico-PNSB, que contemplará objetivos e metas de curto, médio e longo prazos (20 anos), nacionais e regionalizadas. Deverá haver, outrossim, sistema de avaliação da eficiência e da eficácia. O serviço público de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida por meio dos sistemas de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos. Os objetivos e metas poderão ser de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais.

Como é possível perceber, o Planejamento é condição para a Política de Saneamento e pode ser exigido pela sociedade, também, por meio dos Tribunais.

Nessa lei, o detalhamento dos Planos é sofisticado à medida que são previstas ações para emergências e contingências.

Um ponto de bastante sofisticação é a utilização de diagnóstico baseado em sistema de indicadores de desempenho, o que deve ser a regra para todos os diagnósticos que respaldam a elaboração do plano.

Há a previsão de objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para o alcance da universalização do saneamento, por meio de soluções graduais e progressivas. E eventual medida judicial deve ficar atenta à necessidade de realização gradual e progressiva de direitos nesses três prazos.

4.11 Financeiro – Lei 4.320 – PPA, LDO, LO.

O Planejamento financeiro federal é formado por três leis, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária (art. 165 da CF).

O plano pluri estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada. A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as metas e as prioridades para o exercício subsequente, orientando a lei orçamentária anual, compreenderá o orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece as normas de Direito Financeiro e como deverão ser realizadas as despesas correntes, de capital, bem como a estimativa das receitas, o controle da execução orçamentária e os demonstrativos financeiros.

Em Minas Gerais, a Constituição Estadual vincula o plano plurianual ao PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (art. 154, § único), o que parece ser uma sofisticação necessária que deveria ser feita na esfera federal, à medida que direciona no horizonte de 20 anos as políticas públicas (MINAS GERAIS, 2013).

Trata-se de direcionamento do orçamento para as necessidades públicas nos próximos 20 anos. Na esfera federal, não há no texto constitucional qualquer vinculação do Planejamento Financeiro às políticas públicas, como previsto no PMDI.

De qualquer forma, essa vinculação deveria haver no âmbito da própria política pública. Não havendo, como se tenta demonstrar, há o direito ao Planejamento assim como à eficiência das políticas públicas, no sentido de efetivação de direitos, o que pode ser feito judicialmente.

5 Conclusão

O Planejamento pode e deve ser vislumbrado como um direito fundamental porque, além de estar previsto de forma profícua tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na legislação ordinária, está diretamente atrelado como pressuposto da efetivação dos direitos fundamentais. Como demonstrado, quando se defende o direito fundamental à saúde, está se defendendo o direito fundamental ao planejamento da saúde. Isto ocorre, porquanto sem um planejamento, o direito à saúde não será realizado de forma igualitária e democrática.

O direito fundamental ao Planejamento surge justamente do contexto histórico de necessidade de efetivação de direitos por meio de políticas públicas. Sem o Planejamento, os recursos são alocados de maneira incorreta, gerando ineficiências e desperdícios.

O Planejamento não é alienável, é imprescritível, é irrenunciável e é limitado. O Estado tem o dever de reconhecer e os cidadãos tem o dever de respeitar, de forma a serem tratados de forma igualitária, evitando o retrocesso das políticas públicas.

O Direito ao Planejamento das políticas públicas não pode ser objeto de negócio jurídico porque é inerente à própria Constituição Federal como pressuposto. Por exemplo, a sociedade tem o direito à construção de hospitais de forma proporcional ao crescimento demográfico concretizando o direito fundamental à saúde, e este direito não pode ser vendido.

O Planejamento existe independentemente da época histórica e sempre existirá, porquanto a ideia de planejamento é inerente a qualquer ser humano.

Em diversas proporções é diretamente relacionado a outros direitos. Por exemplo, o direito ao (planejamento do) saneamento básico é manifestação direta do direito à (ao planejamento da) saúde.

O Planejamento é irrenunciável porque está diretamente ligado à segurança jurídica. Sem Planejamento diversos outros problemas sociais surgem. E, mesmo que este direito sofra atentados todos os dias, ele persiste ao longo do tempo.

O Direito ao Planejamento pode ser limitado por situações imprevistas e imprevisíveis ou a mudanças nas condições iniciais.

O Planejamento deve ser respeitado não só pelo Estado, mas por todos os cidadãos. O direito ao Planejamento determina ao Estado uma prestação positiva.

Serve, outrossim, de verdadeira proteção às políticas públicas. Se houve o planejamento de uma política pública de fornecimento de energia elétrica com a construção

de uma usina hidrelétrica. Surge o direito ao cumprimento do plano. Isto é, não se pode desmobilizar um canteiro de obras por qualquer motivo. O Plano deve ser realizado.

O Planejamento ao alocar os recursos de maneira racional promove a igualdade material, a proteção às minoria e assegura o pluralismo. Por isto é universal. Onde houver sociedade haverá necessidade de Planejamento para permitir a alocação racional de recursos, gerando segurança jurídica.

O Planejamento evolui em ciclos. Cada Plano deve partir da evolução do plano anterior, evitando o retrocesso.

Portanto, o Planejamento deve e pode ser entendido como um direito fundamental devendo ganhar relevo na doutrina constitucional contemporânea que defende os direitos e garantias fundamentais.

6 Referência

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Org). **La Revisión Judicial de Las Políticas Sociales**: estúdio de casos. Buenos Aires: Del Puerto, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em: 26 set. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, em 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlê dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 5.917, de 10 de setembro de 1973**. Aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 10 de setembro de 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5917.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, em 02 de setembro de 1981 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm >. Acesso em: 30 set.2013.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 19 de setembro de 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, 08 de dezembro de 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 9 de janeiro de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 10 de julho de 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 5 de janeiro de 2007 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 3 de agosto de 2010 Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 2 de dezembro de 2010. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112343.htm >. Acesso em: 30 set. 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Justiça determina que União contrate 17 médicos de UTI para hospital de Uberlândia.** Disponível em: < <http://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/100172904/justica-determina-que-uniao-contrate-17-medicos-de-uti-para-hospital-de-uberlandia> >. Acesso em: 08 out.13.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. Uma Proposta de Harmonização dos Conflitos entre os Poderes por meio da compreensão do Instituto Jurídico do Planejamento, do Ativismo Judicial, do Ato e Processo Administrativo. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas.** Série: Diálogos para o Desenvolvimento, v. 6. Brasília: IPEA, 2011.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. Direito ao Planejamento. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.