

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JONATHAN BARROS VITA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

CARLOS RENATO CUNHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos Renato Cunha; Jonathan Barros Vita; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-752-6

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

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

O VI Encontro Virtual do CONPEDI foi realizado entre os dias 20 e 24 de junho de 2023, apresentou como temática central “Direito e Políticas Públicas na Era Digital”, sendo realizado em parceria com a Faculdade de Direito de Franca (FDF) e da Faculdades Londrina.

No plano das diversas atividades acadêmicas ocorridas neste encontro, destacam-se, além das palestras e oficinas, os grupos de trabalho temáticos, os quais representam um locus de interação entre pesquisadores que apresentam as suas pesquisas temáticas, seguindo-se de debates.

Especificamente, para operacionalizar tal modelo, os coordenadores dos GTs são os responsáveis pela organização dos trabalhos em blocos temáticos, dando coerência à produção e estabelecendo um fio condutor para organizar os debates em subtemas.

No caso concreto, assim aconteceu com o GT Direito tributário e financeiro I, o qual ocorreu no dia 22 de junho de 2023 das 13h30 às 17h30 e foi Coordenado pelos professores Jonathan Barros Vita, Raymundo Juliano Feitosa e Carlos Renato Cunha.

O referido GT foi palco de profícuas discussões decorrentes dos trabalhos apresentados, os quais são publicados na presente obra, a qual foi organizada seguindo alguns blocos temáticos específicos, que compreenderam os 16 artigos efetivamente apresentados, cujos temas e autores são citados abaixo:

Bloco 1- Direitos fundamentais e tributação

1. Mínimo existencial, desigualdade social e o princípio do não confisco: a justiça fiscal como instrumento para a efetivação da dignidade da pessoa humana - Saulo Capelari Junior, Tiago Domingues Brito e Jaime Domingues Brito
2. Princípio da capacidade contributiva x extrafiscalidade - Manuela Saker Morais e Livio Augusto de Carvalho Santos
3. “In tax we trust”: solidariedade social em um mundo pós pandemia - Ana Luiza Godoy Pulcinelli, Tiago Cappi Janini e Ricardo Pinha Alonso

4. A injustiça fiscal: o Robin Hood às avessas - Raymundo Juliano Feitosa, João Hélio de Farias Moraes Coutinho e Gustavo Henrique Maciel de Oliveira

5. O sistema tributário nacional à luz do movimento feminista: como lentes de gênero podem contribuir para uma efetiva justiça tributária - Bianca Tito e Bibiana Terra

Bloco 2 - Reforma tributária

6. Reforma tributária: a criação de um imposto sobre valor agregado como proposta para um sistema tributário mais justo e eficiente - Alessandra Rodrigues Pereira

7. O cashback tributário como mecanismo de justiça fiscal na reforma tributária - Daniela Ramos Marinho Gomes, Giovana Aparecida de Oliveira e Thaís Roberta Lopes

Bloco 3 - Direito tributário ambiental

8. Meio ambiente e fundamentos teóricos na gestão empresarial de políticas de proteção ambiental - Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres, João Vitor Martin Correa Siqueira e Ana Laura Gonçalves Chicarelli

9. Tributação e política ambiental: o IPTU como instrumento de preservação do meio ambiente urbano - Mariana Luíza Pereira do Nascimento

Bloco 4 - Direito financeiro

10. O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades - Giovani da Silva Corralo e Lucas Monteiro Alves de Oliveira

11. Plano plurianual: deficiências para o planejamento orçamentário de longo prazo - Alexandre Coutinho da Silveira

Bloco 5 - Temas residuais

12. Guerra fiscal: reflexos sociojurídicos a partir da proposta de Súmula Vinculante n. 69 do Supremo Tribunal Federal - Diego Francivan dos Santos Chaar, Evelyn Vannelli De Figueredo Castro e Marcela Dorneles Sandrini

13. Oo imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços seria o principal responsável pelos sucessivos aumentos nos preços dos combustíveis? - Francelino das Chagas Valença Junior e Jessica Manuella Duarte Valença

14. Considerações acerca da teoria da incidência econômica tributária sob à conjuntura da digitalização da economia - Antonio Carlos Freitas de Medeiros Junior e Carlos Renato Cunha

15. Imunidade musical e a suposta ofensa ao regime tributário especial da zona franca de Manaus - Paulo Roberto Lyrio Pimenta e Rodrigo Pacheco Pinto

16. Ttokenização de imóveis federais e interlocução entre devedor, PGFN, arrematante e cartórios: desafios ante a ausência de regulamentação de ativos digitais imobiliários no Brasil - Guiomar Rocha Pereira Magalhaes Bittencourt e Jonathan Barros Vita

Tendo como pano de fundo os supracitados artigos, a teoria e a prática se encontram nas diversas dimensões do direito tributário e financeiro, perfazendo uma publicação que se imagina que será de grande valia, dada a qualidade dos artigos e da profundidade das pesquisas apresentadas por diversos e eminentes pesquisadores dos mais variados estados e instituições brasileiras.

Isto ocorre, pois as contribuições teórico-práticas do direito tributário e financeiro têm sido instrumentos multidisciplinares e transversais para melhoria da sociedade e fomento da inovação e sustentabilidade social, (re)criando um caminho para o desenvolvimento brasileiro.

Esse é o contexto que permite a promoção e o incentivo da cultura jurídica no Brasil, consolidando o CONPEDI, cada vez mais, como um importante espaço para discussão e apresentação das pesquisas desenvolvidas nos ambientes acadêmicos da graduação e pós-graduação em direito.

Finalmente, deixa-se aos leitores um desejo de uma boa leitura, fruto da contribuição de um Grupo de trabalho que reuniu diversos textos e autores de todo o Brasil para servir como resultado de pesquisas científicas realizadas no âmbito dos cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu de nosso país, representando o Brasil no exterior com bastante importância.

Prof. Dr. Jonathan Barros Vita – Unimar

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Prof. Dr. Carlos Renato Cunha – Faculdades Londrina

PLANO PLURIANUAL: DEFICIÊNCIAS PARA O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DE LONGO PRAZO

MULTI-YEAR PLAN: SHORTCOMINGS FOR LONG-TERM BUDGET PLANNING

Alexandre Coutinho da Silveira ¹

Resumo

O artigo busca analisar um dos mais importantes instrumentos de orçamento e planejamento do ordenamento brasileiro: o Plano Plurianual, previsto na Constituição Federal, art. 165, inciso I e §1º, e mencionado em diversos dispositivos outros, em especial no art. 167, §1º. Aqui se pretende menos uma descrição do conteúdo das normas que tratam do PPA e mais uma análise crítica das deficiências deste instrumento para atingir os seus objetivos constitucionais. Dentre estes objetivos, foca-se principalmente na perspectiva temporal alargada, isto é, na necessidade de organização e planejamento orçamentários de longo prazo e até mesmo intergeracional. O artigo busca identificar diferentes aspectos que tornam o PPA um instrumento deficiente para planejamento financeiro de longo prazo (a começar pelo fato de que vale por apenas quatro anos estanques) e por vezes um mero requisito formal desprovido de conteúdo material relevante, assim suscitando debate jurídico relevante e atual (para além das questões econômicas, políticas e administrativas já usualmente postas na literatura).

Palavras-chave: Finanças públicas, Direito financeiro, Plano plurianual, Planejamento, Longo prazo

Abstract/Resumen/Résumé

The article seeks to analyze one of the most important budgeting and planning instruments in the Brazilian legal system: the Multi-year Plan, provided for in the Federal Constitution, art. 165, item I and §1, and mentioned in several other articles, especially in art. 167, §1º. What is intended here is less a description of the content of the norms that deal with the PPA and more a critical analysis of the shortcomings of this instrument in achieving its constitutional objectives. Among these objectives, it focuses mainly on the extended temporal perspective, that is, on the need for long-term and even intergenerational budget organization and planning. The article seeks to identify different aspects that make the PPA a poor instrument for long-term financial planning (starting with the fact that it is valid for only four static years) and sometimes a mere formal requirement devoid of relevant material content, thus raising relevant and current legal debate (beyond the economic, political and administrative issues usually posed in the literature).

¹ Professor da UFPa. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA). Doutor e Mestre pela USP. Advogado.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public finance, Public financial law, Multi-year plan, Planning, Long term

1. Introdução.

Pretende-se neste artigo refletir sobre os instrumentos de planejamento¹ orçamentário previstos no ordenamento jurídico brasileiro: a sua identificação, análise jurídica e prática, adequação, suficiência. Quer-se abordar especialmente os instrumentos de *longo prazo*.

Destaca-se, nesta empreitada, a análise do Plano Plurianual (doravante referido como *PPA*; Regis de Oliveira destaca: “O plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais” – OLIVEIRA, 2010), previsto na Constituição Federal, art. 165, inciso I e §1º, e mencionado em diversos dispositivos outros², em especial no art. 167, §1º. O PPA deve integrar-se aos planos econômicos de desenvolvimento previstos no §1º do art. 174 da CF/88.

O PPA é o instrumento orçamentário de mais longo prazo previsto no ordenamento brasileiro, embora sua vigência seja apenas quadrienal³. Na forma do texto constitucional vigente, o PPA “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Contudo, esta breve apresentação das funções/finalidades/conteúdo do PPA, embora suficientes do ponto de vista constitucional – isto é, considerando caber à Constituição fixar conceitos e institutos, deixando sua regulamentação ao regramento infraconstitucional –, revelam-se notadamente insuficientes ao intérprete e aplicador da norma. Demanda, por evidente, regulamentação.

E aí começam os problemas para que o PPA atinja seus objetivos.

2. Deficiências do PPA para promover planejamento orçamentário de longo prazo.

Como colocado acima, impõe-se regulamentar o funcionamento do PPA.

¹ “Conceituo o planejamento econômico, assim, como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado” (GRAU, 1978, p. 65).

² Artigos 48, II; 62, §1º, I, d; 68, §1º, III; 74, I; 84, XXIII; 165, §§4º, 7º e 9º, I; e 166, *caput* e §§3º, I e 6º. No ADCT: art. 35, §§1º, I e 2º, I.

³ “ao se enquadrar a vigência do PPA dentro de um período de quatro anos (coincidência ou não, equivale ao período de um mandato executivo e legislativo), aventa-se a possibilidade de ser o PPA, na verdade, a materialização dos programas de campanha eleitoral do candidato vencedor nas urnas. De fato, ele vigora até o final do primeiro período do mandato, mas, já no final do primeiro exercício do mandato, o Chefe do Poder Executivo encaminha o seu projeto de PPA. Nele, visará concretizar o que prometeu em termos de novidades: novas obras, novos serviços, novas metas de crescimento” (BENETON, 2011, p. 606). O Autor debita a ausência de equivalência entre a vigência do PPA e o mandato público ao princípio da continuidade do serviço público e à vedação do revanchismo eleitoral. O Autor refere-se ao mandato legislativo considerando apenas o de deputados e vereadores, e não o de Senador, que é de oito anos.

Mas a Lei 4.320/1964, tida por Norma Geral de Finanças Públicas (SCAFF, 2013; CONTI, 2006; OLIVEIRA, 2011), é oriunda de ambiente constitucional outro, pretérito⁴. Não havia então a previsão de criação do Plano Plurianual. Existia, é bem dizer, previsão de um instrumento contemplando vários exercícios: é o *Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital*, que foi criado para abranger período trienal⁵. Este Quadro de Recursos não foi recepcionado pela CF/88, que o substituiu pelo PPA em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Em 2000, sobreveio a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), trazendo a previsão de normas gerais sobre diversos aspectos financeiros que demandavam maior atenção pós-1988. Contudo, o dispositivo atinente ao PPA restou vetado pela Presidência da República⁶, sendo o veto mantido pelo Congresso Nacional, apesar das críticas (CONTI, 2010).

⁴ Interessante a crítica de Fabiano Garcia Core, para quem “Um aspecto importante a destacar é o fato de que esse modelo de estrutura orçamentária preconizado pela lei no 4.320/64, praticamente não foi implementado, uma vez que sobreveio logo em seguida à sanção da lei, uma nova ordem constitucional que não recepcionou essa parte. Ou seja: a decantada longevidade dessa lei deve-se mais aos seus pontos periféricos do que ao núcleo inovador da sua concepção” (CORE, 2001).

⁵ Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.

Parágrafo único. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital será anualmente reajustado acrescentando-se-lhe as previsões de mais um ano, de modo a assegurar a projeção contínua dos períodos.

Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:

I - as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

II - as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam;

III - em anexos, as despesas de capital das entidades referidas no Título X desta lei, com indicação das respectivas receitas, para as quais forem previstas transferências de capital.

Art. 25. Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo único. Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

⁶ A norma previa: "Art. 3º O projeto de lei do plano plurianual de cada ente abrangerá os respectivos Poderes e será devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. § 1º Integrará o projeto Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social. § 2º O projeto de que trata o *caput* será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia trinta de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo". O veto, por sua vez, foi assim justificado: "O *caput* deste artigo estabelece que o projeto de lei do plano plurianual deverá ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, enquanto o § 2º obriga o seu envio, ao Poder Legislativo, até o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. Isso representará não só um reduzido período para a elaboração dessa peça, por parte do Poder Executivo, como também para a sua apreciação pelo Poder Legislativo, inviabilizando o aperfeiçoamento metodológico e a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo. Ressalte-se que a elaboração do plano plurianual é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração do plano plurianual com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação. Acrescente-se, ainda, que todo esse trabalho deve ser executado justamente no primeiro ano de mandato do Presidente da República, quando a Administração Pública sofre as naturais dificuldades decorrentes da mudança

Na ausência de Lei Nacional sobre o tema, fazia as vezes de “norma geral” sobre o PPA o Decreto nº 2.829/1998, do Presidente da República, inclusive no que comanda a utilização de *Programas* na previsão das ações do Governo, estes que serão “orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Mas mesmo esta norma restou revogada pelo Decreto nº 10.179/2019.

Nesse passo, entra o conceito de *orçamento-programa* (“decisões orçamentárias devem ser direcionadas para resultados [...] ao invés de *inputs*” – CAVALCANTE, 2007), que orienta sua forma e estabelece um modelo de orçamentação em busca de resultados, que se afaste da perspectiva meramente formal (afastamento este que, contudo, não se pode dizer foi alcançado – BERCOVICI, 2005; GRAU, 1978; HORVATH, 2014). Mas tampouco o conceito de *programa* responde a um sem-número de questões sobre o PPA, que permanecem em aberto.

Dentre os problemas que se identificam estão situações à primeira vista meramente formais, mas com possível grande impacto em seu funcionamento como norma integrante do ciclo orçamentário de longo prazo.

Veja-se a integração entre o PPA e a LDO: embora esta deva se submeter àquele⁷, é certo que uma vez a cada ciclo quadrienal a LDO é elaborada ainda antes de conhecer o teor do PPA que vigorará. Basta notar que o projeto da LDO será encaminhado até *oito meses e meio* antes do final do exercício; enquanto que o projeto do PPA será encaminhado até quatro meses antes do exercício. Tomando de exemplo o ano de 2023 (primeiro ano de mandato presidencial), vê-se que o projeto da LDO deve ser enviado até 15/abril/2023, enquanto que o projeto do PPA deverá ser enviado até 31/agosto/2023. Logo, impõe concluir que a LDO é enviada ao Poder Legislativo já nos estertores da vigência de um PPA; e sem conhecimento do conteúdo do PPA seguinte. A integração mencionada fica prejudicada, comprometendo o funcionamento do ciclo orçamentário.

Trata-se, por evidente, de um vício procedimental. E que, assim o sendo, pode ser corrigido mediante a alteração das normas aplicáveis. Nada obstante, indica às claras que por vezes a utilização dos instrumentos orçamentários se dá meramente no cumprimento de regras

de governo e a necessidade de formação de equipes com pessoal nem sempre familiarizado com os serviços e sistemas que devem fornecer os elementos essenciais para a elaboração do plano. Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei complementar não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios. Por outro lado, o veto dos prazos constantes do dispositivo traz consigo a supressão do Anexo de Política Fiscal, a qual não ocasiona prejuízo aos objetivos da Lei Complementar, considerando-se que a lei de diretrizes orçamentárias já prevê a apresentação de Anexo de Metas Fiscais, contendo, de forma mais precisa, metas para cinco variáveis - receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública -, para três anos, especificadas em valores correntes e constantes. Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público".

⁷ CF, art. 166, §4º.

burocráticas, de maneira descompromissada com seus efeitos materiais. E são estes vícios, no âmago dos instrumentos jurídicos, que maculam a orçamentação de longo prazo.

GIACOMONI (2004), por exemplo, afirma existir “carência regulatória” em relação ao PPA. Dentre as razões que toma para assim concluir, sustenta: i) dubiedade quanto à “forma regionalizada” do PPA; ii) ausência de definição em relação ao conteúdo das “despesas de capital” que devem ser previstas (v. ainda CONTI, 2010 e NÓBREGA, 2011); iii) ausência de definição em relação ao conteúdo das despesas “decorrentes” das de capital; iv) dubiedade quanto à caracterização dos “programas de duração continuada”; v) inadequação do prazo fixo do PPA, cuja vigência quadrienal, a partir de sua aprovação, é progressivamente mais curta (por óbvio), reduzindo paulatinamente a possibilidade de planejamento de médio prazo; vi) ausência de indicação de formas e bases efetivas de integração entre as normas orçamentárias; e vii) ausência de definição sobre integração vertical entre PPAs.

Ao lado dessas, outras questões podem e devem ser trazidas à baila, como a interpretação do §4º do art. 165 da CF/88, que, ao menos de sua leitura direta e literal, conduz à conclusão aberrante de que os planos e programas de caráter nacional devem ser editados em consonância PPA da União – então, uma norma de caráter nacional submetida a outra de caráter federal, em prejuízo do equilíbrio federativo.

A falta de certezas quanto ao *quê* e *como* deve constar no PPA conduz a apontar nele ainda uma “crise de identidade” (PAULO, 2010), oscilando entre funções mais políticas de um lado e mais técnicas/de controle, de outro, em geral prevalecendo as últimas quando, argumenta-se, deveria estar voltado às primeiras, orientando a LDO e a LOA, e não cuidando de explicitar receitas e despesas de maneira minuciosa (CATARINO *apud* TORRES, 2014; FARIA, 2011; CORE, 2001). No dizer de Luiz Fernando Arantes Paulo, “o PPA foi incorporado à dinâmica orçamentária, tornando-se pouco capaz de orientá-la” (PAULO, 2010). A mesma crítica pode ser encontrada em Eugênio Vilela dos Santos, para quem é inconsistência essencial do PPA “a tentativa do orçamento-programa de combinar análise de políticas e elaboração do orçamento” (SANTOS, 2011). O mesmo autor ressalta ainda que os programas contidos no PPA federal são fixados a partir de distintos (e até um tanto caóticos) modelos de planejamento, faltando-lhes então coerência interna, e então mais uma vez conduzindo à conclusão de que o conteúdo do Plano Plurianual ainda carece de interpretação firme que indique o que nele deve constar e como.

De outra banda, Ronaldo Garcia (GARCIA, 2015) defende que o PPA deve ser uma programação plurianual de despesas; menos que um plano, mas o reflexo das prioridades alocativas do governo. E pondera também que o prazo de quatro anos pode ser curto, de maneira

que oito anos seriam mais adequados – afinal, “incorporar o cálculo de médio prazo nas decisões governamentais é imperioso. A maior parte dos problemas complexos demanda anos para serem equacionados. Os grandes projetos de investimento também só são concluídos em vários exercícios. Um projeto nacional de desenvolvimento requer tempo para ser incorporado pelo imaginário coletivo”.

Refira-se ainda outra crítica já acima sinalizada mas não especificamente tratada: a previsão de um Plano Plurianual estático traz prejuízos relevantes. Basta recordar que, ao seu terceiro ano de vigência, o instrumento (que deve projetar o futuro) terá adiante de si apenas um exercício. E, quando findo este, nascerá um novo Plano; um novo ciclo que pode ou não estar atrelado ao anterior, em seus objetivos, programas, medidas, e mesmo à sua racionalidade. Há, então, uma vera solução de continuidade, não apenas atingindo o próprio planejamento quadrienal mas especialmente inviabilizando a atividade orçamentária de prazo superior a quatro anos.

Daí que é constante a sugestão de fazer do PPA um instrumento de planejamento *rolante* ou *deslizante* (*rolling budget*)⁸, de forma a evitar que se considere cada ciclo orçamentário como estanque ou estático. A adesão da forma *rolante* de planejamento implicaria nas projeções em período indicado, mas na subsequente e periódica atualização/revisão dessas projeções. Em vez de se chegar ao fim do ciclo com o sucesso ou não da previsão, esta seria revisada periodicamente, para que as prioridades estatais sejam alcançadas, alterando no que se fizer necessário, mas mantendo o rumo traçado.

A ideia é virtuosa. E permite também que se estabeleçam programas e metas de mais longo prazo, atualizando a previsão de posturas financeiras do estado até o momento pretendido para que possam ser alcançadas.

Nada obstante, há de recordar também, que o sistema brasileiro já prevê um sistema de planejamento *rolante*, mas ele não se dá através do PPA e sim da LDO: trata-se do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, §1º, da LRF), que deve acompanhar a lei anual de diretrizes, estabelecendo “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas,

⁸ Dentre outros: SCHICK, 2005, p. 121: “One option for facing the future would be to formally include long-term projections in the annual budget or medium-term framework. These projections would be updated each year the same way that medium-term estimates are rolled forward. The projections would be baselines; they would assume that current (or approved) revenue and spending policies will be continued and that no significant changes will be made. The budget would set out the key social and economic assumptions that underlie the long-term projections, including the estimated impact of fiscal trends on national output, prices, and interest rates. Although it may be feasible to attach long-term baselines to the budget, it would not be prudent to do so. One should distinguish between a budget, which is inherently a plan for one or more financial years, and a projection, which is an assumption about how the future might unfold”.

resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”⁹.

Mas tampouco este Anexo de Metas Fiscais soluciona o problema apontado. É claro que suas virtudes são muitas, incluindo a de estabelecer um olhar prospectivo, aos próximos três anos, e a de evitar peças estanques, que não se comunicam com o que está no passado nem o que se espera (e se quer alcançar) do (no) futuro. Mas, sendo parte integrante da LDO, falta-lhe o caráter planejador propriamente dito. No mais, seu prazo de 03 (três) anos ainda é deveras insuficiente, como se verá adiante. E, ainda, não menos importante, é ressaltar que o referido instrumento se destina a apresentar metas de natureza *fiscal* – receitas, despesas, resultado, dívida. Contudo, o documento, diferente do que se pretende do PPA, não se refere a programas tidos por relevantes pelo Estado brasileiro, ou a indicadores perseguidos, ou mesmo à realização de direitos através da atividade do Estado. As metas são puramente *fiscais*, sendo relevantíssimas para a gestão financeira, mas certamente não encerrando a atividade de planejar e projetar ao futuro.

Tome-se de exemplo o Anexo de Metas Fiscais que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2014 (Lei federal nº 12.919), aprovada em 2013¹⁰. O documento, de cerca de 09 (nove) páginas, foca na *justificação* dos resultados econômicos recentes. É um documento de conjuntura, formal e abstrato.

E, quando se põe a expressar objetivos ao futuro, o faz sempre de maneira geral, deixando de ofertar quaisquer bases sólidas para demonstrar (ou prever ou planejar) onde se pretende chegar. Exemplifique-se. O Anexo de Metas prevê uma “queda gradual do endividamento público”, mas não estabelece a quais níveis de endividamento quer chegar nem o quanto se está disposto a pagar para este fim; prevê a “sustentabilidade intertemporal da dívida pública”, sem informar quanto é adequado deixar às futuras gerações; visa “financiar investimentos em infraestrutura” sem indicar quais são as obras necessárias para tanto, para um planejamento de longo prazo; quer a “melhoria da qualidade e na simplificação da tributação (...) permitir a redução da carga tributária”, sem contudo fixar quais os níveis de tributação que

⁹ Prossegue a Lei de Responsabilidade Fiscal: “§ 2º O Anexo conterá, ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado”.

¹⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/Anexos/Anexos%20Lei%2012.919-2013%20-.pdf. Acesso em 24/03/2023.

entende ótimos nem apresentar quaisquer formas ou prazos para se chegar a eles; e pretende “ampliar a prestação de serviços públicos de qualidade”, mas sem deixar explícito a quais serviços se refere e quais os níveis que se pretende sejam alcançados. Prevê rumos para o Produto Interno Bruto, para as taxas de juros, o câmbio da moeda e o superávit primário, mas sem nenhuma coercitividade ou qualquer espécie de consequência ao descumprimento dessas metas¹¹. E a inadequação do Anexo de Metas Fiscais se revela ainda mais acentuada quando observado o “demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado”, que “considera como ampliação da base de cálculo o crescimento real da atividade econômica”, assim deixando que toda a demonstração esteja fincada em uma previsão econômica abstrata, sem considerar quaisquer medidas concretas relacionadas aos níveis de tributação e renúncia nem tampouco aos projetos existentes na Administração Pública Federal capazes de elevar ou minorar as despesas de caráter continuado. É, então, como se disse, um documento meramente formal.

O fato é que o PPA – e não a LDO e seus Anexos – é o instrumento orçamentário de maior prazo previsto no sistema brasileiro e, ainda assim, sua renovação quadrienal (e também sua periodicidade estanque) ainda é deveras insuficiente para tratar de uma programação de longo prazo, especialmente quando se pensa não apenas em obras e investimentos específicos de necessidade atual (ainda que demorem alguns anos), mas na ideia de equidade intergeracional.

Daí que MENDES, ABREU e SOUZA (2021, p. 30) colocam que “o Brasil ainda vive o dilema de não conseguir elaborar um quadro de despesas de médio prazo sustentável, já que está ancorado por uma legislação descolada da realidade atual do país, com excessivo foco no curto prazo e no controle”. Por isso mesmo, concluem que seria um erro extinguir a figura do PPA, sob risco de ainda maior retrocesso. É também o que recomendam COUTO e CARDOSO JUNIOR (2020, p. 295), quando identificam que o planejamento vem perdendo força, em movimento inverso ao necessário e constitucionalmente exigido: “O horizonte da visão do Estado, com isso, se reduz”. PAULO, finalmente, entende que as propostas de extinção do PPA não se justificam nas suas deficiências (a melhorar) mas no “interesse político em reduzir o controle sobre o planejamento e o orçamento governamentais” já que o fortalecimento do PPA “depende do constrangimento dos detentores do poder político pelos atores com legitimidade democrática” (PAULO, 2021).

¹¹ “É importante deixar claro que não há nenhuma obrigatoriedade de as metas fiscais serem metas de superávit, absolutamente. O ente poderá ter como meta déficit desde que a trajetória apontada seja de redução desse déficit” (NÓBREGA, 2011).

Sendo assim, o Estado brasileiro se vê desprovido de instrumentos de orçamentação, previsão, programação e planejamento financeiro de longo prazo. Diversas questões de primeira relevância podem e devem ser tratadas em horizonte temporal maior e deixam de sê-lo pela falta de instrumento que assim oriente. E é imperativo que o Estado tome a dianteira dessas ações, já que é o Estado que intervém no domínio econômico visando promover o desenvolvimento sustentável (NUSDEO, 2005); que está apto a zelar pelos interesses das gerações pósteras (COMPARATO, 2010), sendo entidade contínua, representando gerações passadas, atuais e futuras (WEISS, 1989), gozando de perenidade (BALEIRO, 2004), tendo objetivos variáveis no tempo (BORGES, 1998), formando uma realidade atemporal (STF, ADI 3273, Min. Carlos Britto, rel. p/ Ac Min. Eros Grau).

Tomem-se alguns exemplos de questões que demandam programação.

O Brasil foi escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 em outubro/2007. Embora a aceitação deste encargo importe na necessidade de investimentos diversos, não existia à época, como não existe hoje, um instrumento de previsão das obras e gastos públicos necessários para o prazo de 7 (sete) anos, que equivale à vigência de quase 2 (dois) PPAs. Como estes se limitam ao prazo estanco quadrienal, prejudica-se a programação para um evento daquele porte. O mesmo se diga em relação às Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016 – a eleição se deu em outubro/2009, para realização do evento 7 (sete) anos depois. Com agravantes: no caso da Copa do Mundo, a escolha do Brasil como sede se deu *depois* do prazo de encaminhamento do PPA ao Congresso – portanto, o plano da época sequer pôde considerar este evento de grande importância; em relação às Olimpíadas, a escolha da sede se deu no meio da vigência de um PPA.

Pode-se mesmo ousar afirmar que toda a gestão da infraestrutura está submetida à ideia de planejamento de longo prazo, não apenas porque muitas dessas obras duram mais de um quadriênio, mas porque são obras destinadas a durar, que dizem respeito às condições estruturais do país e que, então, em ambiente de recursos limitados, hão de ser estudadas em rigor quanto à sua prioridade no tempo – isto é, não apenas priorizando as demandas entendidas como mais urgentes mas necessariamente observando, de uma lista de obras a realizar, as que não poderiam ser feitas antes de outras (como a construção de portos antes da ligação da área via estradas).

À programação financeira de longo prazo, também, cabe trazer parâmetros (repita-se: no nível financeiro, especialmente de impacto nas receitas e despesas públicas, além da contração de dívidas) para diversas políticas públicas que se estendem no tempo.

É o caso das ações afirmativas. Estas são, por definição, temporárias¹². E, visando definir os impactos orçamentários de longo prazo, caberia ao instrumento de programação financeira manifestar até quando se prevê sua existência – seja em uma previsão temporária, seja indicando quais os níveis sociais perseguidos pela política pública. Isto permitiria seu controle, transparência, e o debate adequado sobre a eficiência e equidade da medida, assim como a noção sobre o impacto atual e futuro da política nas finanças públicas.

A mesma crítica pode se direcionar ao nível ótimo de tributação perseguido pelo Estado brasileiro. Ora, como já suscitado acima, o Anexo de Metas Fiscais do Governo Federal rotineiramente informa que se quer “a redução da carga tributária”. A programação financeira seria campo adequado para definir: quais são os níveis de tributação perseguidos; quais os indicadores sociais que permitiriam reduzir a carga tributária; que espécies de tributos seriam atingidos; quais os níveis federativos seriam atingidos e em que grau; como (ou se) estes últimos seriam compensados; em qual horizonte temporal isto será levado a cabo. Parece-nos evidente que a alteração do perfil tributário, tanto para os cidadãos/contribuintes como para os entes públicos/arrecadadores, deveria ser lenta, gradual e, especialmente, transparente, possibilitando a todos a compreensão e a adequação de suas estruturas. Tome-se como exemplo a ser *evitado* o que diz respeito à compensação aos Estados pela supressão da tributação das exportações pela Lei Complementar nº 87: os cálculos tornaram-se meramente políticos, incompreensíveis, e por isso mesmo levaram a grandes e demorados litígios.

A utilização de Fundos para governança das receitas públicas decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis também pode ser suscitada: é caso de instrumento de longo prazo, intergeracional mesmo, e que deve obedecer a uma programação sobre o quanto deve ser poupado, no que pode ser investido, quanto pode ser sacado. Basta referir que o Fundo Soberano brasileiro, até ser extinto em 2019, foi objeto de acusações de que teria tido recursos utilizados em diversas finalidades estranhas à sua concepção original. Seria o caso, então, de uma programação de longo alcance, referindo quais hipóteses (níveis econômicos, sociais, monetários, etc.) demandam (ou autorizam) que se acesse esta verba.

Tudo isso se aplica também, é claro (e quiçá com muito maior força) para toda a disciplina da dívida pública, é dizer: impõe-se que a noção de *intergeracionalidade*, de

¹² PIOVESAN, 2006: “Nesse sentido, como poderoso instrumento de inclusão social, situam-se as ações afirmativas. Essas ações constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis, como as minorias étnicas e raciais, as mulheres, dentre outros grupos”. P. 40.

emprestar do futuro, se manifeste para afirmar hoje quais os parâmetros que queremos e aceitamos para a dívida pública, entendendo-a justa e ótima.

Finalmente, é de referir uma série de instrumentos de caráter temporário previstos no ordenamento jurídico, mas que, por seguidas renovações, vão se tornando permanentes e perdendo o caráter mesmo que conduziu à sua aprovação, ademais fraudando a transparência e legitimidade das medidas (ou, por quê não dizer, a *sinceridade normativa*¹³). É o caso da Desvinculação das Receitas da União, a desnaturar até mesmo o conceito de *contribuições sociais* enquanto espécies de tributos (SCAFF, 2004); é o caso da tomada de créditos de ICMS nas aquisições de bens para uso ou consumo, sucessivamente postergada por alterações à Lei Complementar nº 87; é também o caso das constantes alterações na disciplina de pagamento dos Precatórios requisitórios. Refira-se ainda, embora de maneira algo diversa, a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras – CPMF, que após várias prorrogações veio a ser extinta. Em todos estes casos, a programação de horizonte mais extenso pode informar quais são as condições econômico-sociais buscadas, qual o prazo previsto para que isso aconteça, assim permitindo que Autoridades Governamentais e toda a sociedade fiscalizem se a justificação para existência desse instrumento *provisório* ainda se mantém.

Ora, em se aceitando, como acima, que o Estado brasileiro está desprovido de instrumentos de orçamentação, previsão, programação e planejamento financeiro de longo prazo; e em reconhecendo que são muitos e relevantíssimos os casos em que tal programação se faz imperativa¹⁴⁻¹⁵⁻¹⁶; então outras conclusões podem ser alcançadas.

Tomando de partida a acertada colocação de que “o direito financeiro insere-se nesse programa constitucional de superação do subdesenvolvimento”, de forma que “as

¹³ A expressão *insinceridade normativa* foi utilizada por Gustavo Amaral para designar uma situação em que o Estado declara buscar uma finalidade e, na prática, persegue outra (AMARAL, 2001). V. também: SCAFF, SILVEIRA, 2013.

¹⁴ “Para a decisão política, o planejamento econômico é a forma mais adequada para gerar coerência e assegurar controlabilidade sobre a ação da burocracia na concretização de seus objetivos” – TORRES, 2014, p. 219. Ainda o mesmo autor: “É criticável a ausência de um planejamento de longo prazo, que ordene o desenvolvimento e cumpra aquelas magnas funções do art. 3º e do art. 43, da CF, para assegurar a erradicação da pobreza e a eliminação ou redução de desigualdades regionais” – p. 663.

¹⁵ “O planejamento da ação governamental é instrumento fundamental para que se consiga atingi-los [*refere-se aos objetivos fundamentais do Estado brasileiro*] (...) Somente por meio da ação governamental coordenada e planejada é possível seguir um rumo e otimizar a aplicação dos recursos humanos e materiais para atingir os objetivos almejados (...) A efetiva implantação, com seriedade e competência, das normas e técnicas de planejamento da ação governamental, em todos os entes da Federação, das várias esferas de governo, e por todos os poderes e órgãos independentes, é um passo fundamental para o desenvolvimento de nosso País, e essa oportunidade não pode ser desperdiçada” – CONTI, 2010, p. 40-41 e 54.

¹⁶ “O planejamento estatal traz consigo a noção de intervenção do Estado no domínio econômico visando a assegurar, dentro da máxima eficácia ínsita aos ditames constitucionais, os direitos e garantias individuais, bem como os objetivos do Estado brasileiro proclamados pela Constituição. Em outras palavras, ele é uma forma de intervenção. O planejamento é noção ínsita ao orçamento nos dias atuais. Aquele decorre deste último e é, podemos dizer, a sua materialização” – HORVATH, 2014, p. 288.

despesas de capital e as correntes só guardarão legitimidade constitucional se estiverem adequadas a tal desiderato” (OCTAVIANI, 2011, p. 1188), então é possível afirmar que a atual configuração do PPA, no que lhe deixa amorfo e no que não permite uma programação de maior horizonte temporal, transgride preceitos constitucionais basilares.

Isto é: se é dever do Estado planejar-se financeiramente, de forma a alcançar com eficiência seus desideratos, especialmente no que concerne à promoção social, então o fato de estar o PPA de costas à programação de longo prazo e voltado para si mesmo, apresentando-se meramente formal, leva a concordar com a crítica de BERCOVICI e MASSONETTO (2006), para quem “a ordem econômica intervencionista e dirigente da Constituição de 1988 é isolada de seus instrumentos financeiros, cuja efetividade é medida em si mesma, sem qualquer relação com os objetivos da política econômica estatal ou da ordem econômica constitucional (...) o direito financeiro, antes voltado à organização do financiamento público da economia capitalista e à promoção de políticas de bem-estar social, teve seu conteúdo profundamente modificado. Mais especificamente, o direito financeiro, antes voltado à ordenação da expansão material do sistema mundial a partir do paradigma keynesiano, deu lugar a um complexo normativo voltado à organização da expansão financeira do processo sistêmico de acumulação”.

Os instrumentos financeiros – e o PPA é um deles, o que, por excelência, traz o dever de planejar ao futuro – devem “dar amparo à implementação dos direitos econômicos e sociais”, como adverte SCAFF (2014)¹⁷. Em se afirmando, da observação concreta dos instrumentos, que este amparo não está sendo ofertado, ele deve ser criticado da perspectiva constitucional¹⁸.

¹⁷ Prossegue o Autor, após análise das disposições legais e constitucionais relacionadas ao crédito público: “A Constituição Financeira brasileira vem sendo usada para reduzir o ritmo da ampliação dos direitos econômicos e sociais em favor do pagamento de juros para os rentistas (...) É necessário que o homem volte a ser o centro das preocupações financeiras, e não o pagamento da remuneração do capital. Isso deve ser espelhado na sistemática orçamentária, acarretando a construção de um orçamento que coloque como preocupação central a redução das desigualdades regionais e sociais, ao invés da remuneração do capital financeiro, o qual deve ser pago, mas não deve ser o centro da sistemática orçamentária e das preocupações financeiras da intervenção do Estado na economia. O ritmo da redução das desigualdades socioeconômicas seria ampliado e, ao invés de sermos um país financeiramente mais seguro por sermos bons pagadores de juros, nos tornaríamos um país financeiramente seguro por termos uma população com menor desigualdade socioeconômica. Isso certamente garantiria menor taxa de juros no futuro, em face da estabilidade que teríamos alcançado”.

¹⁸ “O esquema engendrado pela Constituição Federal de 1988 adotou, como uma das ideias norteadoras do sistema financeiro-econômico, a do *planejamento*. Com efeito, é o planejamento que constitui o ponto de partida de qualquer intenção de equilíbrio de contas, sejam públicas ou privadas (...) O fato é que a Constituição republicana de 1988 *obrigou* o Estado a planejar. Contrariando a tendência usual da legislação, que é a de ser editada para consolidar aquilo que já ocorre na realidade, o constituinte houve por bem antecipar-se a ela, ou melhor, *forçar* a mudança de mentalidade (...) Constitui essa determinação a estrutura básica da intervenção do Estado na Economia como uma de suas facetas”. HORVATH, 2014.

Este ponto se faz relevante. Para ficar com o ensinamento de Heleno Taveira TORRES, podemos “assinalar a compreensão da Constituição Financeira como uma *ordem axiológica* que visa a concretizar valores e fins, tanto ‘diretos’, na realização da atividade financeira do Estado, quanto ‘indiretos’, na concretização das Constituições Econômica, Social ou Político-Federativa” (2014). Ou, em outras palavras, nas “funções de dirigismo ou intervencionismo, o Estado tem ao seu dispor a atividade financeira para condicionar, modificar, fomentar ou desestimular as ações dos particulares” (Idem). E finaliza:

Uma aplicação da Constituição Financeira conforme os princípios e fins constitucionais do Estado, portanto, tem como função promover todos os meios necessários à plena e inarredável missão de desenvolvimento econômico e de bem-estar coletivo no âmbito nacional, segundo aqueles objetivos designados pela Constituição, numa perspectiva transformadora da realidade social e econômica em favor das gerações futuras, pelo compromisso intergeracional que se impõe realizar.

Tudo sob a recordação, com Fernando Facury Scaff, de que “em primeiro lugar, deve vir a pessoa humana, e o direito financeiro tem importante papel a desempenhar na análise e implementação desses direitos, seja para a presente, seja para as futuras gerações” (SCAFF, 2014, p. 339).

Tem razão Eugênio Vilela dos SANTOS (2011), então, quando afirma que “se o PPA é um instrumento que não contribui satisfatoriamente para o planejamento das ações do Estado, não viabiliza adequadamente a ação pública e tampouco consegue revelar as metas e estabelecer um canal com a sociedade de maneira a se poder acompanhar as ações do governo e ter informações sobre a implementação dos compromissos assumidos nas urnas, então há problemas graves na sua concepção e na aplicação dos conceitos que lhe dão forma”.

Com todas essas colocações, não surpreende que alguns se refiram ao PPA como documento “de gaveta” (PEREIRA, 2019) ou que pesquisas indiquem que seus atores centrais vejam nele “sentido de legalidade e vago, ou seja, de que o instrumento não possui outra funcionalidade a não ser cumprir a obrigatoriedade constitucional” (PAPI, HORSTMANN, PADILHA, 2023) e que as municipalidades não “acompanham, monitoram e avaliam seu PPA” (idem).

O fato é que “esse plano não vem conseguindo exercer a contento a função constitucional que lhe foi designada, de orientar o orçamento e as ações do governo a partir de diretrizes estratégicas” (DORO, 2019).

As deficiências do PPA precisam ser conhecidas e criticadas – para os fins destas linhas, da perspectiva jurídico-financeira.

3. A necessidade de pensar financeiramente no longo prazo. Equidade entre gerações.

É imperativo que o planejamento financeiro de longo prazo deixe de ser apenas uma formalidade a cumprir e passe a ser substancialmente útil, inclusive criando vínculo com outros instrumentos políticos e legislativos, pensando no longo prazo.

É esse o ponto também ressaltado por Émerson GOMES (2010), que, comentando as normas de contabilidade pública da Lei n. 4.320/1964, sustenta que

a equidade entre gerações determina que as entidades governamentais não devem transferir os custos dos serviços atualmente prestados para as gerações futuras e a equidade intertemporal enfatiza que as entidades governamentais não devem transferir os custos dos serviços atualmente prestados para o futuro.¹⁹

CATARINO concorda com a inclusão do elemento temporal/geracional na sistemática financeira, lançando a *equidade intergeracional* como princípio. Apresentando os princípios do processo orçamentário, afirma que eles são “hoje complementados por outros que, entretanto, se lhes juntaram, como os princípios da equidade intergeracional, da estabilidade, da solidariedade recíproca entre órgãos públicos e da transparência orçamental” (CATARINO, 2012).

Ricardo Lobo TORRES também apresenta a “equidade entre gerações” como princípio geral do Direito Financeiro, afirmando que “os empréstimos públicos e as despesas governamentais não devem sobrecarregar as gerações futuras, cabendo à própria geração que deles se beneficia arcar com o ônus respectivo”, ademais referindo o art. 167, III, da CF/88 como expressão desse princípio, evitando a transferência de “carga fiscal para outra geração” (TORRES, 2008).

A presença das futuras gerações no Direito Financeiro é, com vigor, realçada por SCAFF e ROCHA. Trabalhando os conceitos de *equilíbrio orçamentário* e *sustentabilidade financeira*, os autores encontram nessa relação uma evolução do sistema de proteção dos direitos fundamentais; segundo SCAFF e ROCHA (2012), já não é mais suficiente proteger direitos coletivos ou difusos, ingressando a equidade intergeracional como uma “nova compreensão dos direitos fundamentais”, a impor limites à atividade financeira do Estado.²⁰

¹⁹ GOMES, Emérson César da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei n. 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 288.

²⁰ “Porém a evolução dos estudos jurídicos constatou ser insuficiente a preocupação com o coletivo, sendo também necessário que o Direito se ocupasse dos interesses difusos da sociedade, que são aqueles que atingem um grupo indeterminado, e indeterminável, de pessoas. São tais as lesões causadas por poluição atmosférica, congestionamentos de tráfego etc. que não se pode determinar a quantidade de pessoas alcançadas pelo dano. O mesmo ocorre com o endividamento público excessivo, ocasionando a *insustentabilidade financeira* de diversos

No direito positivo, a proteção às futuras gerações pode ser encontrada expressamente na perspectiva ambiental, como se vê do art. 225 da CF/88. Mas o mesmo não pode se dizer da dimensão financeira, embora isso não importe em dizer que essa proteção não existe. Ora, o art. 167, III, da CF/1988 traz a “regra de ouro”, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. A norma prevê que os Entes Federados estão proibidos de contrair dívidas para financiar despesas correntes, não reprodutíveis. Isto é: não lhes é permitido endividar-se para financiar seu consumo, sua atuação corriqueira, máxime no funcionamento regular da Administração. Como ensina James GIACOMONI (2009), essa “regra de ouro” “quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços”. BALEEIRO (2004) afirma se tratar, a vedação de acesso ao crédito para custeio de gastos ordinários, uma “elementar regra de moral infensa ao egoísmo” – tais ingressos deveriam ser reservados a “investimentos duráveis”, já que assim “a geração futura ficaria onerada com a amortização, ou com os juros da dívida, mas receberia, como compensação desse ônus”, os benefícios oriundos do investimento, de forma que “o sacrifício da posteridade seria praticamente nulo pelo ativo que se conservaria até a época em que viesse a suportar os ônus financeiros correspondentes”. O que se quer enfatizar, contudo, é que a “regra de ouro” (e seus consectários) traz em seu conteúdo evidente carga intergeracional. Ao impedir que sejam contraídas dívidas para utilização em despesas correntes, evita-se que o consumo das gerações atuais seja custeado pelas gerações posteriores. Afinal, a dívida será paga no futuro – e seu

países que, interconectados em nosso mundo globalizado podem ocasionar problemas além das fronteiras nacionais. A solução individual e a coletiva não conseguem resolver este tipo de questão, sendo necessário desenvolver mecanismos adequados para operacionalizar sua prevenção e sustentabilidade. Some-se à questão dos *interesses difusos* o conceito de *futuras gerações*. E aí surge uma nova compreensão dos direitos fundamentais. Passam a ser considerados *também* os direitos dos que ainda não nasceram. A dimensão da pessoa humana é projetada no futuro, não apenas como a dimensão civilista do *nascituro*, mas de toda uma futura (e ainda nem mesmo gestada) geração de pessoas humanas. É dentro deste preceito que se encontra o direito ao desenvolvimento econômico, que é “um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações” (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ONU, 1986, preâmbulo). O interesse protegido não é o da atual geração, mas sua preservação para as futuras gerações. Não é mais um interesse *do indivíduo contra o Estado*, ou inerente apenas a certa *coletividade*, mas um interesse *difuso* e que abrange não apenas as atuais, mas as *futuras gerações*. É esta nova dimensão dos direitos fundamentais que deve estar presente em nossa mente ao interpretar a norma do *equilíbrio orçamentário como um instrumento de sustentabilidade financeira* e não como uma equação contábil-matemática. Não se pode deixar o direito das futuras gerações ser violado pelo jogo político do *aqui e agora*, das lutas políticas do presente. É necessário que sejam adotados limites financeiros para a sustentabilidade econômica dos Estados nacionais a fim de evitar que estas gerações sejam obrigadas a arcar com enormes custos para a manutenção do Estado *latu senso*. [...] Decorre desta constatação que as regras atinentes às relações entre Governo e Parlamento devem deixar de se subordinar *apenas* à política do tempo presente, mas ter os olhos voltados também a esta sustentabilidade financeira, que possui uma lógica intergeracional” (SCAFF e ROCHA, 2012).

adimplemento será provido pela arrecadação dos impostos das futuras gerações. Então, a “regra de ouro” nos diz que é injusto consumir os recursos atualmente, passando a “conta” para as futuras gerações.

SANTA HELENA (2008) vê na “regra de ouro” um vínculo estabelecido pela Constituição entre o Direito Financeiro e as futuras gerações: com Lobo Torres, afirma que a fixação do grau de endividamento público deve ser entendida como expressão direta da ideia de *justiça entre gerações* e do princípio da *poupança justa*, trazidos na doutrina de John Rawls (v. ENGLISH, 1977). Para Êmerson Gomes, “segundo a *regra de ouro*, é possível transferir às gerações/anos futuros os ônus do pagamento de empréstimos/financiamentos, se eles tiverem associados às despesas de capital (por exemplo, infraestrutura), uma vez que as gerações futuras também usufruirão dos benefícios advindos destas despesas” (GOMES, 2010).

Manuel Henrique de Freitas PEREIRA (2012) é outro que, de forma didática, promove esse vínculo entre a ética intergeracional e o controle da dívida pública. Com muita razão, não postula a vedação da contração de dívidas públicas; mas postula, isto sim, que esses créditos estejam vinculados com despesas públicas que beneficiem as gerações futuras, estas que irão arcar, por meio da imposição tributária, com o saldo desses débitos deixados²¹.

Então, entende-se que há elementos suficientes para se afirmar que a equidade intergeracional é defendida no texto constitucional.

Daí que se retoma a inquietação anunciada acima. Se é verdade que o Direito Financeiro deve observar os direitos e interesses das gerações pósteras, então o planejamento de longo prazo é certamente um dos instrumentos mais relevantes para isso. E, se o PPA – que tem o mais longo prazo dentre as normas do ciclo orçamentário – nada diz em relação a isso, vê-se um forte *gap* que precisa ser endereçado.

Alguns argumentarão, contudo, de pronto, que o planejamento financeiro de longo prazo é despiciendo, havendo a previsão de planos de cunho *econômico*, especialmente setoriais

²¹ “É que a dívida pública é afinal uma repartição no tempo do financiamento de uma despesa, o que, repercutindo-se sobre gerações futuras, só será legítimo se essas gerações, que no todo ou em parte a vão pagar com impostos, puderem beneficiar de algum modo da realização dessa despesa. Assim, importará ter sempre presente que contrair dívida hoje é inevitavelmente lançar impostos amanhã e que se a esperança de vida dos cidadãos que autorizam uma dívida é inferior à maturidade dos empréstimos (incluindo a da sua sucessiva renovação, qual bola de neve), com esses empréstimos a geração presente está a lançar impostos sobre as gerações futuras – ou, para utiliza a linguagem sugestiva de Friedrich List, a sacar letras sobre as gerações futuras. E este ônus é-lhes lançado sem que elas se tenham pronunciado sobre a justeza das razões que levaram à contração da dívida. O consentimento dos impostos pelos cidadãos que os vão pagar – que há muito está enraizado na ordenação política das sociedades e que num Estado de direito democrático tem ainda mais razão de ser – fica totalmente comprometido. Daí que a resposta à questão posta é, em geral, que contrair dívida a pagar pelas gerações futuras é uma via que pode ser censurável no plano ético, especialmente no caso de essa dívida servir para financiar despesas que apenas beneficiam a geração presente” (p. 22).

(CF/88, art. 174, §1º), como o Plano Nacional da Educação, o Plano Nacional da Mineração, o Plano Nacional de Cultura e o Plano Nacional de Energia. Caberia, então, apenas às normas do ciclo orçamentário integrar-se a tais Planos, conferindo-lhes meios de eficácia e alcance de seus objetivos.

Não consideramos, contudo, que esta objeção, embora pertinente, seja suficiente para afastar a necessidade de uma programação *financeira* de longo prazo.

Ora, se tomado o PPA em sua feição atual, já se vê às claras que não há sobreposição de funções entre ele e os Planos setoriais; o PPA, que se pretende um orçamento-programa, deve relacionar os programas, objetivos e metas com o seu respectivo financiamento, enquanto que os Planos setoriais são mais abstratos, estabelecendo diretrizes e metas materiais a serem perseguidas, mas não (ao menos não usualmente) referindo como se dará o seu custeio.

E essa inadequação se revela ainda mais latente quando considerado o que o PPA não faz, mas uma programação de longo prazo deveria constar. É o caso de vários dos exemplos que se tentou acima construir.

O fato é que as dimensões *econômica* e *financeira* são distintas. Complementares sim, mas não sobrepostas. Como coloca Heleno TORRES (2014), “compete à Constituição Financeira, portanto, a tarefa de disponibilizar os meios necessários ao planejamento econômico, na realização permanente dos fins constitucionais do Estado”²²⁻²³. Mas não apenas. Como o próprio autor já colocou, em passagem transcrita mais ao norte, a Constituição Financeira busca valores e fins “indiretos”, na concretização das demais Constituições parciais, e também os “diretos”, na realização da atividade financeira do Estado (TORRES, 2014, p. 146). E o planejamento destes valores e fins “diretos” não será tratado pelos Planos de cunho econômico, cabendo às normas financeiras – em especial o PPA, lembre-se – deles tratar.

Até mesmo porque diversos itens da programação financeira de longo prazo (como exemplo o pagamento de Precatórios e o nível ótimo tributário) sequer podem ser considerados

²² E ainda: “ao Direito Financeiro interessa organizar o procedimento e a constituição dos atos jurídicos das despesas, como contratos ou atos administrativos de caráter financeiro (assim definidos pela finalidade e objeto do ato administrativo), a culminar no orçamento público e seus controles internos e externos. Portanto, a atividade financeira e a intervenção econômica são funções que se complementam na integração entre Constituição Financeira e Constituição Econômica, ao mesmo tempo que ambas dependem da decisão política” – p. 223-224. Daí que o Prof. Heleno Torres afirma que, em se tratando de planejamento, “tem-se a mais importante das conexões entre a Constituição Financeira e a Constituição Econômica, pela concomitância dos efeitos do art. 174, que impõe como obrigatório o planejamento para o Estado. O planejamento orçamentário é o mínimo de eficácia que do art. 174, que não se pode limitar ou bastar por este, de duração restrita no tempo, mas que permite sua conexão com a regulação da ordem econômica e com o dirigismo estatal” – p. 657.

²³ Referindo-se especificamente ao planejamento *econômico*: “A consideração das experiências no Brasil praticadas, em matéria de planejamento, e a análise do direito positivo nacional encaminham a conclusão da existência, aqui, de um ordenamento jurídico do planejamento econômico, no qual desponta como notável a linha de vinculação estabelecida entre plano e orçamento” (GRAU, 1978).

como *instrumentais* a qualquer espécie de atividade econômica. Dizem respeito à atividade financeira do Estado propriamente dita, e não à eficácia de outras ações de desenvolvimento.

Recorde-se, mais, que os Planos de cariz econômico são geralmente construídos de maneira *setorial*, portanto, por melhor construídos que seja, deixam de observar o todo da administração pública, assim como carecem de maiores informações sobre as possibilidades de financiamento – algo que apenas o Governo geral, com o auxílio não apenas dos Ministérios setoriais, mas da Secretaria da Receita, do Tesouro e do Planejamento, pode ofertar²⁴.

É como coloca também estudo destinado à apreciação do processo orçamentário em países em desenvolvimento: CAIDEN e WILDAVSKY (2003) relatam a tensão institucional usualmente existente entre os órgãos fiscais e orçamentários e os órgãos de planejamento, quase sempre pendendo em favor dos primeiros²⁵.

Daí que a ideia de um órgão diferenciado – com poderes normativamente aumentados para que seus planos sejam levados a cabo – se revela inteligente de uma perspectiva interinstitucional, visando um equilíbrio de forças que permita considerar seriamente aquilo projetado para o futuro.

4. Considerações finais.

Buscou-se nestas breves linhas ressaltar, de um lado, a relevância do planejamento financeiro-orçamentário de longo prazo, inclusive considerando os elementos jurídicos que exigem do Estado brasileiro que promova equidade entre gerações.

De outro lado, foram identificadas algumas deficiências, de desenho e aplicação, do Plano Plurianual, que frustram a consecução deste objetivo.

O artigo busca suscitar tema pouco debatido juridicamente (ainda que seja objeto de mais pesquisas nas ciências sociais e nas publicações de técnicas de governo), mas que tem relevância no Direito Financeiro.

5. Referências.

²⁴ “No que pertine à extensão material, enquanto os planos setoriais devem se aprofundar no exame dos objetivos específicos de interesse (educação e cultura, por exemplo), o plano plurianual se encontra associado com uma lógica de conexão e de integração dos vários planos com o orçamento. Assim, o plano plurianual possui um âmbito de abrangência material bem distinto dos revelados pelos planos setoriais”. FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA *versus* orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. P. 683.

²⁵ “The relationship between planning and finance is generally one-sided; finance usually holds most of the cards. It will allow planning influence up to the point of actual decision, but it will keep for itself the power to make decisions regarding overall distribution of resources and the prerogative of responding to emergencies. This is one reason why planners have found it hard to make the budget carry out the plan” (CAIDEN, WILDAVSKY, 2003).

- AMARAL, Gustavo. Direito, escassez & escolha: em busca de critérios Jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. rev. e atual. Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- BENETON, Marco Antonio Hatem. Plano Plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Boletim de Ciências Econômicas XLIX. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2006.
- BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- CATARINO, João Ricardo. Problemas e perspectivas da governação financeira em ambiente aberto. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, mar.-ago. 2012.
- CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. In: Revista do Serviço Público. Brasília, vol. 58, n. 2: abr/jun 2007.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: Ed. MP, 2006.
- CONTI, José Maurício. Planejamento e Responsabilidade Fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; e CONTI, José Maurício (Coord.). Lei de responsabilidade fiscal: 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. P. 43.
- CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Texto para discussão 44. Brasília: ENAP, 2001.
- COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; SILVA, Mauro Santos (Org.). Reforma do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.
- DORO, Flavio Patricio. Plano estratégico ou orçamento plurianual? A articulação entre o PPA e o planejamento setorial no governo federal. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 1-44, mar. 2019.
- ENGLISH, Jane. Justice between generations. *Philosophical studies. An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, v. 31, n. 2, fev. 1977.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. PPA versus orçamento: uma leitura do escopo, extensão e integração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. P. 680-681 e 682.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Capítulo 2 – PPA: o que não é e o que pode ser. In: CARDOSO JR., J.C.; CUNHA, A.S. (org.) Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015b. p. 55-79.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. ampl. rev. e atual. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.
- GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. In *Revista de Administração Pública – RAP*, Rio de Janeiro, n. 38 (1): jan/fev 2004.

- GOMES, Emérsom César da Silva. Arts. 83 a 100. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei n. 4.320/1964 comentada*. 2. ed. São Paulo: RT, 2010.
- GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.
- HORVATH, Estevão. O orçamento no século XXI: tendências e perspectivas. Tese (Concurso para provimento de cargo de Professor Titular). Universidade de São Paulo, 2014.
- MENDES, Constantino Cronemberger; ABREU, Welles Matias de; SOUZA, Thiago Silva e. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. IPEA: texto para discussão 2674, 2021.
- NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. P. 704.
- NUSDEO, Ana Maria. Desenvolvimento sustentável do Brasil e o protocolo de Quioto. *Revista de Direito Ambiental*, v. 37, 2005.
- OCTAVIANI, Alessandro. A bênção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. A Lei n. 4.320, de 17.03.1964 (Lei Geral de Orçamento). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, v. 59, 2004.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2010.
- PAPI, Luciana Pazini; HORSTMANN, Guilherme; PADILHA, Pablo Ziolkowski. Institucionalidade e potencialidades do Plano Plurianual municipal : uma análise da região metropolitana de Porto Alegre. IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional – Artigos. 2023.
- PAULO, Luiz Fernando A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 61 n. 2, abr/jun 2010.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional – Artigos. 2021.
- PEREIRA, Luciano de Freitas. Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, 2019.
- PEREIRA, Manuel H. de Freitas. Ética e fiscalidade. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, ano 4, n. 3, p. 22. 2012.
- PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas e direitos humanos. *Revista USP*, n. 69, março-maio/2006. São Paulo: USP, 2006.
- RAMIRO, Rodrigo Correa. As agendas ODS no plano plurianual 2016-2019. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. 2021.
- SANTA HELENA, Eber Zoehler. Justiça distributiva na teoria da justiça como equidade de John Rawls. *Revista de Informação Legislativa*, v. 45, n. 178, Brasília, abr.-jun. 2008.
- SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto ente o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO, José Celso (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Vol. 4. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2011.
- SCAFF, Fernando Facury. Direitos Humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU. In: FISCHER, Octavio Campos (Coord.). *Tributos e Direitos Fundamentais*. São Paulo: Dialética, 2004.
- SCAFF, Fernando Facury. O que são normas gerais de direito financeiro?. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1.

- SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, vol. 05, 2014
- SCAFF, Fernando Facury; ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira: anotações sobre o Brasil. *Revista dos Tribunais*, v. 925, São Paulo: RT, nov. 2012.
- SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Insinceridades normativas: o caso da compensação financeira de Poços de Caldas/MG. *In: COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Segurança jurídica: irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais ao contribuinte*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- SCHICK, Allen. Sustainable budget policy: concepts and approaches. *OECD Journal on Budgeting*, vol 5, n. 1. OECD, 2005.
- SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Governança pública de royalties: federalismo fiscal e futuras gerações. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, 2014.
- TORRES, Heleno Taveira. Teoria da Constituição Financeira. Tese (Concurso para provimento de cargo de Professor Titular). Universidade de São Paulo, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- WEISS, Edith Brown. *In fairness to future generations: international law, common patrimony, and intergenerational equity*. Tokyo: The United Nations University, 1989.