

Denilson Marcondes Venâncio

O desvio de poder orçamentário

Prefácio: Prof^a. Dinorá Adelaide Musetti Grotti

EDITORA LUMEN JURIS
RIO DE JANEIRO
2016

Copyright © 2016 by Denilson Marcondes Venâncio

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Diagramação: Alex Sandro Nunes de Souza

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.
não se responsabiliza pelas opiniões
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

Venâncio, Denilson Marcondes

O Desvio de Poder Orçamentário. / Denilson Marcondes Venâncio. - 1. ed. - Rio de Janeiro :Lumen Juris, 2016.

392p. :il ; 23 cm.

Bibliografia: p. 347-370.

ISBN: 978-85-8440-637-1

1. Direito Financeiro. 2. Desvio de Poder Princípios – Conceitos. 3. Receitas Orçamentárias - Despesa Pública - Dívidas Públicas. 4. Fiscalização Financeira. I. Título.

CDD –341.38

Sumário

Agradecimentos	IX
Lista de abreviaturas e siglas	XV
Prefácio	XIX
1. Introdução	1
2. Pressupostos estruturantes	5
2.1. Fins do Estado.....	5
2.2. Noções gerais de fins	16
2.3. Causalidade e finalidade	18
2.4. Valor e fim	24
2.5. Meios do Estado.....	29
2.6. Ato administrativo como instrumento de ação estatal	33
2.7. Princípio da finalidade	40
3. Do desvio de poder	53
3.1. Conceito e modalidades de desvio de poder	53
3.2. Contribuições do direito estrangeiro para o estudo da matéria	57
3.2.1. Do desvio de poder na França	57
3.2.2. Sviamento di potere na Itália	64
3.2.3. Desvio de poder na Espanha	70
3.2.4. Desvio de poder em Portugal.....	74
3.3. Histórico do desvio de poder no Brasil	78
3.4. Natureza jurídica do desvio de poder.....	86
3.5. Competência e desvio de poder	95
3.6. O desvio de poder como vício objetivo.....	101
3.7. Desvio de poder, discricionariedade e vinculação	104
3.8. Prova de desvio de poder	113

4. Desvio de poder orçamentário	125
4.1. Orçamento e função administrativa	125
4.2. Do orçamento.....	132
4.3. Dos princípios orçamentários	142
4.3.1. Do princípio da legalidade orçamentária	142
4.3.2. Princípio da unidade ou totalidade.....	145
4.3.3. Princípio da universalidade.....	145
4.3.4. Princípio da anualidade ou periodicidade.....	145
4.3.5. Princípio da exclusividade	145
4.3.6. Princípio do crivo orçamentário de despesa	146
4.3.7. Princípio da não vinculação da receita de impostos	146
4.3.8. Princípio do equilíbrio orçamentário	146
4.3.9. Princípio da programação	147
4.3.10. Princípio da discriminação ou especialização orçamentária	148
4.3.11. Princípio da finalidade orçamentária	150
4.4. Conceito de desvio de poder orçamentário	152
4.5. Modalidades de desvio de poder orçamentário	158
4.6. Crédito orçamentário, dotação orçamentária, saldo orçamentário e verba orçamentária.....	162
4.7. Crédito orçamentário e finalidade	163
4.8. Receitas orçamentárias e desvio de poder	166
4.9. Etapas da receita orçamentária e desvio de poder	179
4.10. Renúncia de receita e desvio de poder orçamentário.....	185
4.11. Desvio de poder orçamentário na despesa	192
4.12. Desvio de poder orçamentário na despesa de receita vinculada.....	202
4.13. Desvio de poder nas alterações orçamentárias.....	209
4.14. Dos créditos adicionais suplementares, especiais e extraordinários ...	211
4.15. Do estorno de verbas	219
4.16. Transferência de recursos	221
4.17. Desvio de poder de convênios.....	225
4.18. Transferência de recursos para o setor privado	231
4.19. Desvio de poder orçamentário e Fundos.....	232
4.20. Fundos da Educação	240
4.21. Fundos da Saúde	243
4.22. Fundos de Assistência Social.....	246

4.23. Dívidas públicas e desvio de poder orçamentário	250
4.24. Das operações de crédito	253
4.25. Limites e condições para concessão de operações de crédito	255
4.26. Procedimento de contratação de operação de crédito.....	258
4.27. Das vedações de operações de crédito	262
4.28. Garantia e contragarantia nas operações de crédito	266
4.29. Desvio de poder orçamentário na constituição de dívidas públicas..	268
4.30. Sanção pecuniária e desvio de poder orçamentário	269
4.31. Sobras orçamentárias, transição e desvio de poder	286
4.32. Receitas não arrecadadas e desvio de poder orçamentário.....	287
4.33. Restos a pagar e desvio de poder orçamentário	288
4.34. Despesas de exercícios anteriores e desvio de poder orçamentário...	299
4.35. Disponibilidade de caixa e desvio de poder orçamentário.....	302
4.36. Consequências institucionais do desvio de poder orçamentário.....	303
4.37. Consequências pessoais do desvio de poder orçamentário.....	305
4.38. Pontos críticos e desconstrução do orçamento.....	314
4.38.1. Do desconhecimento do orçamento	315
4.38.2. Problema da estrutura jurídica do Pacto Federativo	318
4.38.3. Do aspecto político do orçamento.....	323
4.38.4. Do prévio comprometimento dos fins orçamentários	326
4.38.5. Do controle jurisdicional orçamentário dos agentes públicos ...	330
4.38.6. Do controle que cria despesas	331
5. Conclusão	341
Referências	347