

Denilson Marcondes Venâncio

---

# O desvio de poder orçamentário

*Prefácio: Prof<sup>a</sup>. 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

<b>Agradecimentos</b> .....	IX
<b>Lista de abreviaturas e siglas</b> .....	XV
<b>Prefácio</b> .....	XIX
<b>1. Introdução</b> .....	1
<b>2. Pressupostos estruturantes</b> .....	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
<b>3. Do desvio de poder</b> .....	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

<b>4. Desvio de poder orçamentário .....</b>	<b>125</b>
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
<b>5. Conclusão .....</b>	<b>341</b>
<b>Referências .....</b>	<b>347</b>