



A obra analisa tema espinhoso na Administração Pública brasileira: as (chamadas) medidas cautelares dos Tribunais de Contas. O trabalho revela que, em verdade, tais medidas representam a utilização de técnica antecipatória nos processos que tramitam nas Cortes de Contas brasileiras, situação que, assim como no processo civil, constitui solução adequada, tempestiva e efetiva para, em determinados casos, tutelar o direito fundamental à boa Administração Pública. Nesse cenário, os processos dos Tribunais de Contas, da mesma forma que os processos do Poder Judiciário, caracterizam-se pela possibilidade de contar com a aplicação de provimentos provisórios (antecipatórios) em seu curso. Diante desse conteúdo, é inegável a importância do presente livro a todos os envolvidos com a atuação dos Tribunais de Contas no país, buscando a compreensão de matéria de controle externo e processual tão relevante: os gestores públicos e seus representantes, os servidores públicos (municipais, estaduais e federais), principalmente os procuradores e assessores jurídicos do Poder Público, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, os integrantes do Poder Legislativo nas três esferas, as empresas (representantes e advogados) que possuem (ou pretendem possuir) relação jurídica com o Poder Público e, ainda, os cidadãos brasileiros que pretendem denunciar, junto aos Tribunais de Contas, possíveis irregularidades cometidas na gestão pública.

Romano Scapin

Prefácio  
Cezar Miola

Apresentação  
Rafael Maffini

# A EXPEDIÇÃO DE PROVIMENTOS PROVISÓRIOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

## Das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

Áreas afins

DIREITO FINANCEIRO. DIREITO  
PROCESSUAL CIVIL. DIREITO PÚBLICO.  
DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE  
SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.  
CONTROLE EXTERNO.

Público-alvo/consumidores

OS GESTORES PÚBLICOS E SEUS  
REPRESENTANTES (ADVOGADOS), OS  
SERVIDORES PÚBLICOS (MUNICIPAIS,  
ESTADUAIS E FEDERAIS), PRINCIPALMENTE  
OS PROCURADORES E ASSESSORES  
JURÍDICOS DO PODER PÚBLICO, OS  
MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO E DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO, OS INTEGRANTES  
DO PODER LEGISLATIVO NAS TRÊS  
ESFERAS, AS EMPRESAS (REPRESENTANTES  
E ADVOGADOS) QUE POSSUEM (OU  
PRETENDEM POSSUIR) RELAÇÃO JURÍDICA  
COM O PODER PÚBLICO E, AINDA, OS  
CIDADÃOS BRASILEIROS QUE PRETENDEM  
DENUNCIAR, JUNTO AOS TRIBUNAIS DE  
CONTAS, POSSÍVEIS IRREGULARIDADES  
COMETIDAS NA GESTÃO PÚBLICA.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 10001564

S284e

Scapin, Romano

A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro / Romano Scapin. - Belo Horizonte : Fórum, 2019.

229 p.; 14,5 x 21,5cm

ISBN: 978-85-450-0533-9

1. Direito. 2. Provimentos provisórios. 3. Tribunais de Contas. 4. Medidas cautelares.  
I. Título.

CDD 341.385

CDU 342.56

**Romano Scapin** é Auditor Público Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), integrando o Serviço de Auditoria de Porto Alegre (SPA) e fazendo parte do Corpo Docente da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena (ESGC) da Corte de Contas gaúcha. Formou-se em Direito, com láurea acadêmica, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no ano de 2009, e desenvolveu sua pesquisa de Mestrado também junto à Faculdade de Direito da UFRGS (2016), sendo o trabalho avaliado com o conceito máximo da instituição.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Cezar Miola</b> .....	15
APRESENTAÇÃO	
<b>Rafael Maffini</b> .....	17
INTRODUÇÃO .....	21
CAPÍTULO 1	
A FUNÇÃO ESTATAL DE CONTROLE EXTERNO E A NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	23
1.1 Os poderes estatais: o poder orgânico e o poder funcional.....	23
1.2 As funções estatais e a função de controle externo .....	25
1.2.1 Os Poderes Funcionais, as Funções e as Finalidades Estatais .....	26
1.2.2 O controle externo sobre a Administração Pública no Brasil e suas finalidades .....	34
1.2.2.1 O controle externo sobre a Administração Pública.....	34
1.2.2.2 A Democracia, a República, os direitos fundamentais e os fins do Estado brasileiro.....	38
1.2.2.3 A imprescindibilidade da função do controle externo para o Estado Democrático.....	40
1.2.2.4 A imprescindibilidade da função do controle externo para o Estado Republicano .....	43
1.2.2.5 A imprescindibilidade da função do controle externo para os direitos fundamentais.....	46
1.2.3 O controle externo sobre a Administração Pública no Brasil e a sua comparação com as funções estatais clássicas.....	48
1.2.3.1 A função legislativa .....	49
1.2.3.2 A função de fiscalização .....	50
1.2.3.3 A função jurisdicional .....	57
1.2.3.4 A função administrativa.....	64
1.2.4 O controle externo no Estado Brasileiro: função estatal específica e autônoma.....	68
1.3 A função de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas no Brasil.....	73
1.3.1 A origem e evolução histórica do Tribunal de Contas no Brasil .....	75
1.3.2 O Tribunal de Contas na Constituição de 1988 .....	77
1.3.3 O Controle Externo e sua dupla dimensão: o exercício da função estatal exclusivamente pelos Tribunais de Contas e o exercício conjugado entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo .....	79
1.3.4 As finalidades institucionais dos Tribunais de Contas .....	88
1.4 Natureza jurídica dos Tribunais de Contas no Brasil, de suas decisões e de seu processo .....	91
1.4.1 A natureza jurídica dos Tribunais de Contas no Brasil.....	91
1.4.1.1 A natureza jurídica dos Tribunais de Contas sob o aspecto orgânico.....	92
1.4.1.2 A natureza jurídica dos Tribunais de Contas sob o aspecto funcional.....	95
1.4.2 A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas .....	97
1.4.3 A natureza jurídica dos processos dos Tribunais de Contas .....	102
1.4.3.1 Características e princípios dos processos dos Tribunais de Contas.....	105

1.4.3.2	O processo de contas e seu regramento subsidiário: a Lei nº 9.874/99 (Lei do Processo Administrativo) ou o Código de Processo Civil?.....	108
---------	---	-----

## CAPÍTULO 2

	OS PROVIMENTOS PROVISÓRIOS EXPEDIDOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	117
2.1	Os provimentos provisórios no processo civil: perfil conceitual.....	118
2.1.1	Os provimentos provisórios como provimentos cautelares.....	119
2.1.2	Os provimentos provisórios como provimentos urgentes.....	124
2.1.3	Os provimentos provisórios como provimentos adequados e efetivos.....	127
2.1.4	Os provimentos provisórios como oriundos da técnica antecipatória.....	128
2.2	Os provimentos provisórios no processo de contas à luz do debate conceitual do processo civil.....	131
2.2.1	O Estado da questão na doutrina e na jurisprudência.....	131
2.2.2	O <i>leading case</i> das medidas cautelares nos Tribunais de Contas: o MS nº 24.510/DF.....	134
2.2.3	Os demais precedentes jurisprudenciais sobre a matéria.....	142
2.2.3.1	Mandado de Segurança nº 26.263/DF.....	143
2.2.3.2	Mandado de Segurança nº 26.547/DF.....	144
2.2.3.3	Suspensão de Segurança nº 3.789/MA.....	149
2.2.3.4	Suspensão de Segurança nº 4.009/RR.....	150
2.2.3.5	Mandado de Segurança nº 30.593/DF.....	153
2.2.3.6	Mandado de Segurança nº 33.092/DF.....	154
2.2.3.7	Quadro-resumo das decisões do STF sobre a matéria.....	158
2.2.4	Análise da jurisprudência comentada.....	160
2.2.5	A teoria dos poderes implícitos e o poder geral de cautela.....	163
2.2.5.1	Do poder geral de cautela ao poder geral de antecipação: a atipicidade da técnica antecipatória.....	166
2.2.6	A função de controle externo e o poder geral de cautela: compreensão do reconhecimento jurisprudencial do STF.....	169
2.3	O provimento provisório como inerente ao poder de controle externo do Tribunal de Contas.....	171
2.3.1	O direito fundamental à boa administração pública tutelado pelo Tribunal de Contas e o reconhecimento de um poder de antecipação de tutela.....	172
2.3.2	A competência para a expedição de provimentos provisórios no âmbito do tribunal de contas.....	173
2.3.3	Da possibilidade de expedição de provimentos fundados na urgência (cautelares e satisfativos).....	176
2.3.3.1	Provimentos cautelares nos processos de contas.....	180
2.3.3.2	Provimentos antecipados/satisfativos no processo de contas.....	183
2.3.3.3	Análise quanto à possibilidade de concomitância dos provimentos provisórios de tutela de urgência.....	186
2.3.4	Da possibilidade de expedição de provimentos provisórios fundados na evidência.....	188
2.4	A dimensão, o momento e a modalidade da atuação dos Tribunais de Contas e os provimentos provisórios.....	193
2.4.1	A dimensão da atuação do Tribunal de Contas no exercício exclusivo da função de controle externo e os provimentos provisórios.....	194
2.4.2	Momentos e modalidades do controle externo do Tribunal de Contas e provimentos provisórios.....	198
2.4.2.1	Controles prévio e preventivo: controles com distintos critérios de classificação.....	198

2.4.2.2	Controles concomitante e posterior: possibilidade de controle preventivo? .....	200
2.4.2.3	Controles prévio, concomitante e posterior, tutela preventiva e repressiva: os casos de utilização de provimento provisório no processo de contas.....	204
2.5	A aplicação imediata dos provimentos de tutela provisória nas Cortes de Contas .....	208
CONCLUSÃO .....		213
REFERÊNCIAS .....		219