

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

LUIS FELIPE MARTINS DE OLIVEIRA

**MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS: DEFINIÇÃO,
REQUISITOS E CARACTERÍSTICAS DE SUA APLICAÇÃO**

UBERLÂNDIA-MG

2024

LUIS FELIPE MARTINS DE OLIVEIRA

**MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS: DEFINIÇÃO,
REQUISITOS E CARACTERÍSTICAS DE SUA APLICAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a. Dra. Shirlei Silmara de Freitas Mello

UBERLÂNDIA-MG

2024

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. DEFINIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR.....	6
2.1. DISTINÇÃO ENTRE PROVIMENTO CAUTELAR E SANÇÃO ADMINISTRATIVA.....	7
2.2. DISTINÇÃO ENTRE MEDIDAS URGENTES JUDICIAIS E O PROVIMENTO CAUTELAR ADMINISTRATIVO.....	8
3. REQUISITOS.....	10
3.1. PERIGO DA DEMORA (<i>PERICULUM IN MORA</i>) E FUMAÇA DO BOM DIREITO (<i>FUMUS BONI IURIS</i>) NAS MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS.....	10
3.2. PROPORCIONALIDADE E REVERSIBILIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES.....	12
3.3. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA.....	14
4. CARACTERÍSTICAS.....	15
4.1. INSTRUMENTALIDADE, TEMPORARIEDADE E MUTABILIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES.....	15
4.2. AUTOEXECUTORIEDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES.....	19
4.3. EXCEPCIONALIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES.....	20
5. CONCLUSÃO.....	21
6. - REFERÊNCIAS.....	22

RESUMO

O presente artigo aborda as medidas cautelares administrativas, sua definição, requisitos e características de aplicação. A natureza do trabalho é descritiva e analítica, fornecendo uma visão geral sobre o tema. O objetivo é elucidar os principais aspectos das medidas cautelares administrativas. O método utilizado consiste em revisão bibliográfica e análise da legislação pertinente. Os resultados indicam que as medidas cautelares administrativas são instrumentos relevantes para a proteção de interesses coletivos e individuais, desde que observados os requisitos legais e princípios constitucionais.

Palavras-chave: Medidas cautelares administrativas, Requisitos, Características, Administração pública.

ABSTRACT

The present article addresses administrative precautionary measures, their definition, requirements, and application characteristics. The nature of the work is descriptive and analytical, providing an overview of the topic. The objective is to elucidate the main aspects of administrative precautionary measures. The method used consists of a bibliographic review and analysis of the relevant legislation. The results indicate that administrative precautionary measures are relevant instruments for the protection of collective and individual interests, provided that legal requirements and constitutional principles are observed.

Keywords: Administrative precautionary measures, Requirements, Characteristics, Public administration.

1 - INTRODUÇÃO

O presente artigo disserta sobre a aplicação das medidas cautelares administrativas, buscando não apenas conceituá-las, mas também apresentar os requisitos necessários para sua implementação e destacar as peculiaridades dessas medidas excepcionais. O tema abordado demonstra a relevância dessas ações no âmbito da administração pública, visando proteger o interesse público e prevenir danos causados por agentes estatais, cujas repercussões impactam imediatamente na estrutura estatal.

As medidas cautelares administrativas representam ferramentas fundamentais no contexto da administração pública, sendo utilizadas para assegurar a eficácia das decisões e a preservação do interesse coletivo. Elas são adotadas em situações que exigem pronta intervenção do órgão competente, com objetivo de evitar danos imediatos ou futuros.

É importante ressaltar que a aplicação das medidas cautelares deve observar princípios fundamentais. Assim, é garantida a proteção dos direitos individuais e a preservação da segurança jurídica nas ações da administração pública.

Ademais, o presente trabalho foi desenvolvido por meio da análise das doutrinas e legislações que dissertam sobre as medidas cautelares administrativas e os elementos jurídicos necessários para sua aplicação dentro dos parâmetros legalmente estabelecidos, para que as medidas cautelares desempenhem um papel relevante na manutenção da ordem e na defesa do interesse público, contribuindo para a efetividade da atuação do poder público e para a proteção dos direitos dos cidadãos.

2- DEFINIÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR

As medidas cautelares administrativas representam um conjunto de providências preventivas adotadas pela administração pública com o intuito de resguardar a ordem, a segurança e a eficácia das políticas públicas. Dentre as principais finalidades dessas medidas, destacam-se “dois objetivos fundamentais aos quais se presta: a celeridade do processo e a efetividade da decisão final”.¹

O poder conferido aos órgãos administrativos para adotar tais medidas é respaldado pelo dever de agir do Estado diante de situações emergenciais ou de potencial lesividade. Essa prerrogativa, contudo, não deve ser exercida de forma arbitrária, sendo imprescindível a observância do princípio da legalidade².

Além disso, as medidas cautelares administrativas devem ser fundamentadas em indícios suficientes que justifiquem a sua adoção, evitando-se decisões arbitrárias ou desprovidas de respaldo fático e jurídico. A transparência e a prestação de contas também são aspectos cruciais, assegurando que a sociedade compreenda as razões que motivaram a imposição de tais medidas.

De acordo com Flávio Garcia Cabral:

Desta feita, a definição que melhor se enquadra na construção realizada

¹ MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela Cautelar no processo administrativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 391.

² [...] O art. 1º proclama a democracia representativa e o Estado de Direito; o art. 5º, II (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”), institui a lei como fundamento para a restrição à liberdade individual; e o art. 37, caput, submeter o Estado-administrador a essa mesma lei, expressão da soberania popular.

Logo, a norma do art. 5º, II (às vezes chamado de “legalidade geral”), e o princípio da legalidade administrativa presente no art. 37 podem ser apresentados como desdobramentos co-originários do mesmo princípio fundamental do estado de direito. E por isso o significado do art. 5º, II, expresso na Constituição, pode ajudar a compreender o sentido do art. 37, que consagra o princípio da legalidade, mas não o define. Dizer que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” significa afirmar que na ausência de proibição legal, tudo é permitido ao particular, nada lhe é proibido ou obrigatório. O reverso da medalha consiste em afirmar que a Administração, como aspecto de potência pública, só pode “obrigar”os particulares - obrigar em sentido amplo, isto é, praticar atos dotados de obrigatoriedade (como são todos os seus atos) - caso a sua ação esteja amparada em lei.

E com isso se chega à formulação básica do conteúdo do princípio da legalidade da Administração, obtida por contraste com a esfera de liberdade geral ou residual que o princípio da legalidade (art. 5º, II) reserva aos particulares: a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza (Just, 2012, p. 31-32).

nesta obra seria no sentido de que as medidas cautelares administrativas são provimentos concretos, adotados por agentes públicos competentes, no exercício da função administrativa, em face, como regra, de sujeitos determinados, diante de situações de risco, visando a, de maneira acautelatória e provisional, impedir e/ou minimizar danos a bens jurídicos tutelados.³

Para uma melhor conceituação das medidas cautelares administrativas, faz-se necessário diferenciá-las de outros institutos jurídicos que, apesar de serem semelhantes, divergem quanto à finalidade.

2.1. DISTINÇÃO ENTRE PROVIMENTO CAUTELAR E SANÇÃO ADMINISTRATIVA

Tratando-se da distinção entre provimentos acautelatórios e sanções administrativas, o legislador, ao trazer previsões normativas ambíguas, proporciona espaço para interpretações que sugerem similaridade entre essas figuras. Contudo, por meio da análise doutrinária percebe-se que sanções e medidas preventivas não podem ser tratadas de forma equivalente.

Segundo Egon Bockmann Moreira:

O tema das sanções administrativas envolve um campo todo próprio do princípio da legalidade: o ilícito administrativo e suas consequências. Trata-se da punição aplicada por autoridades administrativas, vinculada ao desrespeito a preceitos normativos de ordem administrativa (isto é, não civis em sentido estrito não criminais), infligindo um mal àquele que praticou a conduta ilícita. A sanção administrativa impõe a consequência considerada deletéria (um castigo institucionalizado), em decorrência do desrespeito a específicas previsões normativas anteriores, imputada àquele que cometeu o desvio, determinada por uma autoridade constituída pelo sistema normativo contra o qual a ofensa foi cometida.⁴

³ CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa / Flávio Garcia Cabral. – Belo Horizonte : Fórum, 2021, p. 41-42.

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da legalidade, a lei e o Direito. São Paulo: Atlas, 2012, p. 58-59. Thiago Marrara (organizador).

Assim, enquanto as sanções administrativas surgem como consequência do cometimento de infrações administrativas, caracterizando-se como repressão (Figueiredo, 2008), as medidas cautelares administrativas buscam proteger provisoriamente os direitos, sem constituir uma resposta definitiva ao ilícito.

Em outras palavras, a imposição da sanção demanda uma cognição exauriente, necessária para apurar de maneira completa a verdade dos fatos. Em contrapartida, as medidas cautelares são fundamentadas na cognição sumária, com a análise do mérito da infração e da situação propícia para a medida ocorrendo em momentos e formas distintas (Cabral, 2021).

Por fim, a urgência emerge como um pressuposto fundamental para os provimentos acautelatórios administrativos, diferentemente das sanções. Para garantir o respeito ao devido processo legal e à busca da verdade real-processual, a aplicação de sanções frequentemente demanda tempo para uma apuração correta. Por outro lado, as medidas provisionais, pela sua própria natureza, são norteadas pelo aspecto da urgência, justificando uma cognição sumária para sua invocação (Cabral, 2021).

2.2. DISTINÇÃO ENTRE MEDIDAS URGENTES JUDICIAIS E O PROVIMENTO CAUTELAR ADMINISTRATIVO

A distinção entre medidas urgentes judiciais e o provimento cautelar administrativo envolve a análise de dois mecanismos jurídicos que, apesar de compartilharem a finalidade de proteção de direitos, operam em esferas distintas: o Poder Judiciário e a Administração Pública. As medidas urgentes judiciais são providências excepcionais concedidas por juízes com o objetivo de prevenir danos

iminentes e irreparáveis a direitos subjetivos. Essas medidas, como tutelas de urgência ou liminares, são caracterizadas pela celeridade e pela necessidade de uma intervenção imediata para evitar que a demora processual resulte em prejuízos irreversíveis às partes envolvidas. São típicas do ambiente contencioso, onde o juiz, diante da demonstração de probabilidade do direito e do perigo na demora, concede a medida com a finalidade de assegurar a efetividade da tutela jurisdicional.

Em contraste, o provimento cautelar administrativo é uma medida preventiva adotada no âmbito da Administração Pública para garantir que a decisão final de um processo administrativo seja eficaz. Ao contrário das medidas judiciais, que geralmente surgem a partir de uma demanda entre particulares ou entre particulares e o Estado, o provimento cautelar administrativo é implementado pela própria autoridade administrativa com o intuito de preservar o interesse público ou evitar que a demora processual comprometa o resultado final do processo administrativo. Esse provimento não é, em regra, direcionado à prevenção de um dano iminente, mas sim à preservação da utilidade e eficácia da decisão administrativa que será proferida ao final do procedimento.

Segundo Flávio Garcia Cabral:

[...] o ponto fulcral que diferencia essas figuras é justamente a função por meio da qual se manifestam essas medidas. Enquanto as medidas de urgências judiciais decorrem do exercício da função jurisdicional (com todas as consequências que daí advêm), as medidas cautelares administrativas ocorrem no bojo da função administrativa (*vide* item 1.8.1.)

Ainda que as medidas cautelares judiciais tenham pertinência com atos emitidos na função administrativa, o que importa é o caráter do provimento acautelatório, e não do ato contra o qual a medida cautelar se volta.⁵

Sendo assim, a principal distinção entre as medidas urgentes judiciais e o provimento cautelar administrativo reside, portanto, na esfera de atuação e na natureza dos interesses protegidos. Assim, a distinção entre medidas de urgência

⁵ CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa / Flávio Garcia Cabral. – Belo Horizonte : Fórum, 2021, p. 45.

judiciais e cautelares administrativas não apenas respeita a natureza específica de cada uma, mas também proporciona uma compreensão mais clara das implicações legais e do contexto em que essas medidas são aplicadas.

3 - REQUISITOS

A função e a natureza das medidas cautelares administrativas são intrinsecamente vinculadas à excepcionalidade, não representando a norma na atividade administrativa, mas sim uma intervenção extraordinária sujeita à observância de requisitos mínimos para sua validade jurídica. Ao explorar os denominados "requisitos", não se buscará uma terminologia excessivamente rigorosa, uma vez que alguns desses elementos podem estar tanto externos à medida quanto integrados ao próprio ato cautelar. Essa flexibilidade terminológica se justifica pela compreensão de que, para os propósitos deste trabalho, todos esses requisitos podem ser abrangidos sob o mesmo rótulo. Tanto a doutrina nacional quanto a estrangeira não se detêm em minúcias terminológicas, priorizando a evidenciação das condições necessárias para conferir validade jurídica a uma medida cautelar administrativa (Cabral, 2021).

3.1 PERIGO DA DEMORA (*PERICULUM IN MORA*) E FUMAÇA DO BOM DIREITO (*FUMUS BONI IURIS*) NAS MEDIDAS CAUTELARES ADMINISTRATIVAS

As medidas acautelatórias requerem a verificação de dois pressupostos essenciais: o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. O primeiro requisito deriva-se da necessidade da tutela cautelar exigir a demonstração de um temor fundamentado de que, enquanto se aguarda a decisão final, as condições necessárias para a tutela definitiva possam estar comprometidas. O conceito de perigo do dano está

relacionado ao interesse processual em garantir uma prestação jurisdicional adequada, que não seja insuficiente em termos quantitativos ou insatisfatória em termos qualitativos, caso ocorra um evento danoso. Assim, a possibilidade de um dano irreparável devido à demora no julgamento justifica a aplicação da medida cautelar (Mello, 2003).

Desse modo, percebe-se que o núcleo fundamental da cautelaridade é a urgência, que se desdobra nos elementos temporais da iminência e nos aspectos qualitativos da gravidade. Da análise desses fatores emergem três situações de necessidade que demandam respostas do Poder Público: a necessidade urgente, a necessidade extraordinária e a necessidade urgente e extraordinária. A necessidade urgente fundamenta-se no elemento temporal, exigindo uma resposta rápida diante da iminência do perigo. A extraordinária está associada ao aspecto qualitativo, implicando uma atuação estatal enérgica devido à gravidade dos fatos. Já a necessidade extraordinária e urgente requer a presença de ambos os elementos, demandando uma resposta estatal instantânea e eficaz (Cabral, 2021).

Ademais, para a adoção dos provimentos cautelares, o aspecto temporal é determinante, tornando-se cabíveis as medidas provisionais no caso de necessidades urgentes e urgentes e extraordinárias. A análise do perigo do dano deve ocorrer em uma perspectiva concreta, afastando-se do perigo abstrato ou hipotético que fundamenta a edição de normas gerais e abstratas. A probabilidade do dano deve ser aferida objetivamente, permitindo um controle posterior pelo Poder Judiciário (Cabral, 2021).

Além dos requisitos básicos acima citados, medidas cautelares específicas, já adentrando o plano jurídico-positivo de cada ordenamento e diplomas legais, podem impor exigências mais específicas, algumas das quais serão abordadas nos tópicos a seguir.

3.2 PROPORCIONALIDADE E REVERSIBILIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES

A proporcionalidade é o princípio basilar do Direito Administrativo, fundamentado na ideia de que a atuação estatal deve ser equilibrada e adequada aos fins almejados. Nesse sentido, a proporcionalidade se traduz na direta adequação das medidas adotadas pela Administração pública às medidas administrativas (Figueiredo, 2008).

O princípio da proporcionalidade é frequentemente abordado com o objetivo de prevenir excessos. Esse princípio tem a função de avaliar a compatibilidade entre os meios e os fins, buscando evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração em relação aos indivíduos (Franco, 2008). Desse modo, esse princípio estabelece o parâmetro normativo que direciona a Administração Pública a adotar medidas proporcionais à gravidade da situação, assegurando, assim, o equilíbrio necessário entre os interesses em jogo, conforme previsto no art 2º, inciso VI, da Lei 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (Brasil, 1999, p. 1).

No cerne desse princípio, com base na produção doutrinária do jurista alemão, Robert Alexy, a máxima da proporcionalidade é composta por três princípios parciais: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. (Alexy, 2015). A adequação exige que a medida adotada seja apta a alcançar o

objetivo pretendido, sem imposições excessivas ou desproporcionais. A necessidade delimita a intervenção estatal ao que é estritamente essencial para a consecução do fim almejado, afastando a adoção de medidas mais gravosas quando alternativas menos intrusivas se mostrarem eficazes.

Ademais, a proporcionalidade em sentido estrito, por sua vez, impõe a ponderação entre os benefícios esperados da medida e os ônus que dela decorrem, garantindo que a restrição imposta seja proporcional ao resultado almejado. Essa ponderação deve ser pautada por critérios objetivos e racionais, evitando arbitrariedades e excessos por parte da Administração.

Portanto, tem-se que a observância do princípio da proporcionalidade não apenas fortalece a legitimidade e eficácia da atuação estatal, mas também protege os litigantes em processo administrativo de decisões arbitrárias.

Os provimentos cautelares são marcados pela possibilidade de reversibilidade das medidas que adotam, uma característica que reflete sua natureza provisória. Caso uma medida altere substancialmente a situação fática e jurídica, impossibilitando o retorno ao estado anterior, a cautelaridade da medida pode se converter em algo definitivo. A exigência de reversibilidade está alinhada ao princípio da proporcionalidade, que busca evitar excessos, garantindo que as medidas cautelares não sejam tão severas a ponto de tornar impossível o retorno ao estado anterior (Cabral, 2021).

A reversibilidade das medidas cautelares administrativas se insere em um contexto da ponderação entre a eficácia da atuação estatal e a preservação dos direitos fundamentais dos administrados. Nesse contexto, funciona como um contrapeso à discricionariedade, impondo à Administração a obrigação de reavaliar constantemente a necessidade e a proporcionalidade das medidas adotadas.

3.3 CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

Os princípios do contraditório e da ampla defesa encontram-se formalmente consagrados no artigo 5º, inciso LV, da Constituição de 1988: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (Cintra; Grinover, Dinamarco, 2010). Estes princípios, consagrados como garantias fundamentais nos sistemas jurídicos democráticos, visam assegurar que o administrado tenha oportunidade plena de se manifestar e apresentar argumentos em seu favor, antes que sejam tomadas decisões que possam impactar seus direitos e interesses.

A Lei nº 9.784/99, em conformidade com os princípios do contraditório e da ampla defesa, garante aos administrados diversos direitos no contexto dos processos administrativos. Esses direitos incluem a possibilidade de acompanhar a tramitação dos processos em que sejam interessados, ter acesso aos autos, obter cópias dos documentos neles contidos, conhecer as decisões tomadas, formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, bem como ser assistido por advogado quando necessário, salvo nas situações em que a representação é obrigatória por força de lei (art. 3º, incisos II, III e IV) (Di Pietro, 2022).

Entretanto, no âmbito das medidas cautelares administrativas, segundo o art. 45 da Lei nº 9.784/99, é possível que a Administração Pública aplique medidas acautelatórias sem necessidade de manifestação da parte interessada, em caso de risco iminente, assim, os princípios da ampla defesa e do contraditório são adotados de forma secundária.

Por fim, a jurisprudência brasileira tem sustentado que é viável conceder certos provimentos sem a necessidade de manifestação prévia do interessado, argumentando que tal concessão, embora não realize o contraditório e a ampla defesa de imediato, apenas os adia para uma etapa posterior (Cabral, 2021).

4 - CARACTERÍSTICAS

O estudo das características das medidas acautelatórias visa discorrer sobre suas peculiaridades, haja vista que tais medidas desempenham um papel na preservação da legalidade, na tutela de interesses públicos e na harmonização das relações entre o Estado e os administrados.

Ao compreender os elementos que configuram tais medidas, os operadores do Direito podem avaliar a adequação dessas intervenções estatais, promovendo, assim, a garantia dos direitos individuais frente às ações do Poder Público.

Além disso, a investigação das características da cautelaridade administrativa deve ser feita para diferenciá-la de outras medidas que podem se assemelhar aos provimentos acautelatórios administrativos. O legislador frequentemente define medidas sem especificar que se tratam de cautelares administrativas, o que exige uma análise minuciosa das características dessas medidas e seus aspectos distintivos para identificar corretamente a cautelaridade administrativa e determinar as implicações jurídicas associadas. Além disso, é necessário evitar a aplicação do rótulo de medida cautelar administrativa a provimentos que não apresentem as características essenciais dessas medidas (Cabral, 2021).

Desse modo, torna-se necessário abordar as principais características dos provimentos cautelares administrativos.

4.1 INSTRUMENTALIDADE, TEMPORARIEDADE E MUTABILIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES

A instrumentalidade constitui um conceito relacionado à eficiência e funcionalidade desses instrumentos no âmbito do Direito Administrativo. Essa

perspectiva parte da compreensão de que tais medidas não são um fim em si mesmas, mas sim meios hábeis para alcançar determinados objetivos.

Segundo o Flávio Garcia Cabral:

As medidas acautelatórias administrativas não constituem um fim em si mesmas, sendo adotadas a fim de: a) garantir a eficácia do provimento administrativo final (no caso de medidas cautelares em sentido estrito e antecipatórias), tutelando, desta feita, o interesse público (sendo elas, portanto, ante essa finalidade, meios para se alcançar a executabilidade do provimento final), e b) proteger o bem jurídico tutelado, impedindo os danos decorrentes de ilegalidade (no caso de medidas cautelares-inibitórias).⁶

Nesse contexto, as medidas cautelares administrativas desempenham um papel instrumental no sentido de viabilizar a executabilidade da decisão final (Mello, 2003), além da preservação do bem jurídico tutelado, que de outra forma, poderia ser prejudicado pela demora ou ineficácia de providências definitivas.

Embora o termo "provisoriedade" seja amplamente utilizado na literatura especializada, tanto nacional quanto estrangeira, o uso de "temporiedade" seria mais adequado, pois este conceito está relacionado a situações de perigo aparente, que podem perdurar durante todo o processo administrativo. Luiz Guilherme e Sérgio Cruz Arenhart argumentam que a eficácia da tutela cautelar está associada ao perigo de dano, e que a temporiedade dessa tutela não se relaciona à sentença de mérito, mas sim à necessidade de manter o provimento cautelar enquanto seus requisitos continuarem presentes, mesmo após a sentença de mérito e antes do trânsito em julgado (Cabral, 2021).

De acordo com Shirlei Silmara de Freitas Mello:

Juntamente com Marinoni, entendemos que "existe, realmente, diferença

⁶ CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa / Flávio Garcia Cabral. – Belo Horizonte : Fórum, 2021, p. 121.

entre provisoriedade e temporariedade.” Segundo o jurista, seria provisória a medida que vigorasse até a entrega da prestação jurisdicional definitiva. A temporariedade, por sua vez, é conceito mais amplo, posto que indica tão-somente que a medida não é perene, podendo esta “não só [...] desaparecer com o trânsito em julgado da sentença condenatória, como também, em face da cessação do estado emergencial, deixando de existir sem que a tutela definitiva tenha sido prestada.”⁷

O conceito de temporariedade indica que sua vigência e eficácia são limitadas no tempo. Essa limitação temporal é justificada pela própria essência preventiva dessas medidas, que visam resguardar a ordem pública, a efetividade do processo administrativo, ou proteger bens jurídicos diante de situações emergenciais.

A urgência, enquanto pressuposto para a concessão das medidas cautelares, reforça a necessidade de sua aplicação imediata diante de riscos iminentes ou danos irreparáveis. Contudo, essa urgência não se perpetua indefinidamente, e a provisoriedade representa o reconhecimento de que as medidas cautelares devem ceder espaço quando superada a situação de urgência que as motivou.

A temporalidade das medidas cautelares administrativas é congruente com o caráter subsidiário desses instrumentos, uma vez que sua adoção está condicionada à imprescindibilidade para assegurar a efetividade de futuras decisões administrativas. A transitoriedade dessas medidas resguarda a proporcionalidade e evita o uso desmedido do poder cautelar do Estado.

Portanto, a temporariedade das medidas acautelatórias não apenas confere um tempo apropriado às medidas cautelares administrativas, mas também revela-se como um mecanismo de equilíbrio entre a eficácia desses instrumentos e a salvaguarda dos direitos individuais.

Com relação à mutabilidade das medidas cautelares, esta representa uma

⁷ MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela Cautelar no processo administrativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 429.

característica que reflete a adaptabilidade desses instrumentos diante das transformações nas circunstâncias fáticas e jurídicas que as motivaram. Trata-se de um traço inerente à dinâmica e à efetividade dessas medidas, as quais, por sua natureza, devem ser passíveis de ajustes conforme a evolução dos eventos.

[...] A possibilidade de mudança do provimento cautelar, seja ampliando-o, seja restringindo-o, seja revogando-o por completo, acaba sendo algo próprio dos provimentos acautelatórios, já que possuem como pressupostos situações fáticas evidenciadas pela urgência, o que, justamente por essa natureza, tendem a variar em um curto intervalo de tempo. Algo que se mostra urgente hoje pode deixar de o ser nos próximos dias, com a adoção de alguma outra medida. Ou, ainda, algo cujo risco de dano envolve um número elevado de pessoas pode acabar sendo restringido devido a alguma mudança fática havida.⁸

Desse modo, a mutabilidade indica a capacidade de modificação ou revogação das medidas cautelares administrativas, considerando que as situações de urgência, perigo iminente ou necessidade de preservação de bens jurídicos podem se alterar ao longo do tempo. A evolução dos fatos, a produção de novas evidências ou a superação das condições que ensejaram a adoção das cautelas podem justificar a revisão ou extinção dessas medidas.

A possibilidade de modificação das medidas cautelares está em sintonia com o princípio da proporcionalidade, o qual orienta a adequação das ações do Estado às circunstâncias específicas de cada caso. A administração pública, ao exercer seu poder cautelar, deve ser sensível às mudanças no panorama fático e jurídico, de modo a garantir uma atuação coerente com os fins que justificaram a intervenção cautelar.

Além disso, a mutabilidade também está associada à temporalidade dessas medidas, uma vez que, à medida que a situação de urgência ou perigo vai se dissipando, a necessidade de manutenção das cautelas pode se tornar menos

⁸ CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa / Flávio Garcia Cabral. – Belo Horizonte : Fórum, 2021, p. 125.

premente. Dessa forma, a capacidade de adaptar ou revogar as medidas cautelares evidencia a busca pela harmonização entre o interesse público, a proteção de direitos individuais e a preservação do Estado de Direito.

Assim, ao compreender a mutabilidade como uma característica intrínseca às medidas cautelares administrativas, é possível promover a aplicação destas medidas de forma mais dinâmica e adaptativa diante das complexidades apresentadas pela realidade e pelo desenvolvimento dos eventos fáticos.

4.2. AUTOEXECUTORIEDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES

A autoexecutoriedade das medidas cautelares administrativas é uma característica marcante no âmbito do Direito Administrativo, refletindo a capacidade da administração pública de implementar diretamente tais providências sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário para sua efetivação. Essa autonomia na execução confere à administração a capacidade de agir de maneira imediata diante de situações que demandam pronta intervenção.

De acordo com a jurista Maria Sylvia Zanella:

No Direito Administrativo, a autoexecutoriedade não existe, também, em todos os atos administrativos; ela só é possível:

1. quando expressamente prevista em lei. Em matéria de contrato, por exemplo, a Administração Pública dispõe de várias medidas autoexecutórias, como a retenção da caução, a utilização dos equipamentos e instalações do contratado para dar continuidade à execução do contrato, a encampação etc.; também em matéria de polícia administrativa, a lei prevê medidas autoexecutórias, como a apreensão de mercadorias, o fechamento de casas noturnas, a cassação de licença para dirigir;
2. quando se trata de medida urgente que, caso não adotada de imediato, possa ocasionar prejuízo maior para o interesse público; isso acontece no âmbito também da polícia administrativa, podendo-se citar, como exemplo, a demolição de prédio que ameaça ruir, o internamento de pessoa com

doença contagiosa, a dissolução de reunião que ponha em risco a segurança de pessoas e coisas.⁹

No entanto, vale ressaltar que a autoexecutoriedade das medidas cautelares não implica arbitrariedade ou desrespeito aos princípios constitucionais. Pelo contrário, a execução de medidas administrativas só é permitida quando há expressa determinação legal ou quando se justifica pela necessidade administrativa rigorosa (Figueiredo, 2008).

Em resumo, a legitimidade da autoexecutoriedade das medidas cautelares administrativas está ancorada na ideia de supremacia do interesse público e na necessidade de se conferir efetividade às ações da administração. Entretanto, é imprescindível que esse poder seja exercido com responsabilidade e respeito aos direitos individuais, garantindo-se a devida prestação de contas e a possibilidade de revisão judicial posterior, quando cabível.

4.3 EXCEPCIONALIDADE DAS MEDIDAS CAUTELARES

A excepcionalidade das medidas cautelares administrativas é um aspecto intrínseco a essas providências, refletindo a sua natureza emergencial e a necessidade de resguardar, de maneira célere, interesses públicos ou individuais diante de situações que demandam ação imediata por parte da administração pública. Essa característica ressalta a peculiaridade dessas medidas no contexto do Direito Administrativo, que, por regra, pauta-se pela observância dos devidos processos e garantias.

Ademais, as medidas cautelares, considerando seus requisitos de perigo da demora e verossimilhança dos fatos, além do princípio da proporcionalidade, não

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943- Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. – [2. Reimp.] - Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 212-213.

devem ser aplicadas como regra geral na atuação administrativa (Cabral, 2021). A urgência e a imprevisibilidade dessas situações justificam a adoção de medidas que, por sua própria natureza, excepcionam o curso ordinário dos atos administrativos.

Portanto, as medidas cautelares administrativas, ao serem consideradas excepcionais, demandam uma fundamentação robusta que justifique sua aplicação imediata, demonstrando a presença inequívoca dos pressupostos autorizadores, tendo em vista que medidas cautelares possuem essência de restrição de direitos (Cabral, 2021).

5 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, é possível concluir que as medidas cautelares administrativas são instrumentos de natureza preventiva adotados pela Administração Pública com o objetivo de assegurar a eficácia de suas decisões e a celeridade processual. Elas podem ser aplicadas antes da conclusão de um processo administrativo, com base em requisitos específicos, como a existência de indícios de infração e a necessidade de evitar danos irreparáveis ou de difícil reparação, preservando sempre a proporcionalidade das decisões aplicadas.

Essas medidas têm características peculiares, tais como a temporariedade, ou seja, a sua duração está condicionada à finalização do processo administrativo; a urgência, pois são adotadas em situações que demandam uma intervenção rápida da Administração; e a instrumentalidade, visto que visam garantir a efetividade de uma futura decisão administrativa.

Portanto, é necessário que a aplicação das medidas cautelares administrativas seja realizada de forma fundamentada, observando-se os princípios da proporcionalidade e legalidade, garantindo-se assim a proteção dos direitos dos administrados.

Diante da relevância das medidas cautelares administrativas, é necessário que haja um constante aprimoramento das normas e procedimentos relacionados a elas, visando garantir sua efetividade no combate a irregularidades e na proteção do interesse público, sem que isso represente uma restrição excessiva aos direitos dos administrados.

6 - REFERÊNCIAS

CABRAL, Flávio Garcia. Manual de direito administrativo / Flávio Garcia Cabral, Leandro Sarai. – Leme-SP: Mizuno, 2022.

CABRAL, Flávio Garcia. Medidas cautelares administrativas: regime jurídico da cautelaridade administrativa / Flávio Garcia Cabral. – Belo Horizonte : Fórum, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 1943- Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. ed. – [2. Reimp.] - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MELLO, Shirlei Silmara de Freitas. Tutela Cautelar no processo administrativo. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo/Odete Medauar. - 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

FRANCO, Fernão Borba. Processo administrativo / Fernão Borba Franco. São Paulo: Atlas, 2008. (Coleção Atlas de Processo Civil / coordenação Carlos Alberto Carmona).

Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público / Thiago Marrara, (organizador). São Paulo: Atlas, 2012.

Justen Filho, Marçal. Curso de direito administrativo / Marçal Justen Filho. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de direito administrativo. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R. Teoria geral do processo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015.