



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

JOSÉ GABRIEL DE FRANÇA

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA COMO FERRAMENTA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO: Uma breve análise da requisição administrativa e de sua
utilização no cenário de enfrentamento da pandemia do coronavirus/covid-19**

RECIFE

2022

JOSÉ GABRIEL DE FRANÇA

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA COMO FERRAMENTA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO: Uma breve análise da requisição administrativa e de sua
utilização no cenário de enfrentamento da pandemia do Coronavírus/COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito.

Área de Conhecimento: Direito Administrativo; Intervenção do Estado na Propriedade Particular; Perigo Público Iminente; Pandemia; Requisição Administrativa.

Orientadora: Prof^ª Larissa Medeiros Santos

RECIFE

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

França , José Gabriel de .

Requisição administrativa como ferramenta do Direito Administrativo: Uma breve análise da requisição administrativa e de sua utilização no cenário de enfrentamento da pandemia do Coronavírus/covid-19 / José Gabriel de França . - Recife, 2022.

52 f.

Orientador(a): Larissa Medeiros Santos

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito Administrativo. 2. Intervenção do Estado na Propriedade Particular. 3. Perigo Público Iminente. 4. Pandemia. 5. Requisição Administrativa. I. Santos, Larissa Medeiros. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

JOSÉ GABRIEL DE FRANÇA

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA COMO FERRAMENTA DO DIREITO
ADMINISTRATIVO: Uma breve análise da requisição administrativa e de sua
utilização no cenário de enfrentamento da pandemia do Coronavírus/COVID-19**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade Federal
de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas,
como requisito parcial para a obtenção do
título de bacharel em Direito**

Aprovado em : 29/04/2022

Prof^a Larissa Medeiros Santos

Prof. Dr. Edilson Pereira Nobre Júnior

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt

RECIFE

2022

Dedico este trabalho aos esforços e ao amor de meus pais.

AGRADECIMENTOS

É importante registrar que a feitura deste trabalho não seria possível sem as pessoas e experiências que viabilizaram, direta ou indiretamente, que a jornada percorrida até aqui fosse realizada.

Inicialmente, agradeço aos meus pais, Maria de Lourdes França e José Geraldo de França, por serem pessoas incríveis e indispensáveis à minha formação enquanto ente humano e por não pouparem esforços para que eu tivesse oportunidades que eles nunca tiveram.

Agradeço também ao meu irmão, Artur Lucas de França, pelo companheirismo e por todo seu exemplo de devoção e de fé que, de certa forma, também contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Agradeço aos meus tios, tias, primos e primas por todo o carinho e apoio familiar.

Agradeço aos meus avós maternos e paternos (*in memoriam*) e, em especial, à minha querida tia-avó, Tia Zefa (*in memoriam*). Sei que sem a força deles e daqueles que os antecederam, nada disso seria possível.

Agradeço aos meus tios do coração, Tia Ceça e Prof. Dr. Lúcio Vilar, pelo suporte incondicional. Sou muito grato por todo o apoio que me foi dado e o incentivo no ingresso da educação superior.

Um agradecimento especial deve ser destinado à minha orientadora, Professora Larissa Medeiros. A jornada acadêmica é árdua e exaustiva, mas é com a presença e a atenção de professores que são apaixonados pela arte de educar e que acreditam na educação pública de qualidade que tudo ganha um novo sentido.

Por fim, agradeço também à Universidade Federal de Pernambuco, ao Centro de Ciências Jurídicas e à Faculdade de Direito do Recife pelo acolhimento e por terem oportunizado o encontro com pessoas excelentes, meus amigos e colegas de turma e pela excelência no ensino e pela qualificação não só técnica mas também humana de seus professores e corpo administrativo.

*“Assim, da existência vem o valor
E da não-existência, a utilidade”*

Lao Tse -
Capítulo 11, Tao Te Ching - O livro do Caminho
e da Virtude (~250 a ~350 A.C.)

RESUMO

No estudo da intervenção do Estado na propriedade privada, verifica-se a existência de ferramentas aplicadas especificamente para situações de perigo público iminente. Nesse sentido, a requisição administrativa diante de sua singularidade, possui uma margem muito limitada de incidência e aplicabilidade prática. Entretanto, com o surgimento do estado de calamidade pública decorrente do avanço do quadro pandêmico do coronavírus/COVID-19, uma nova dinâmica foi imposta ao Estado e à coletividade tendo por resultado a edição da Lei nº 13.979/2020 que, por seu turno, ampliou as hipóteses de manejo da requisição administrativa. O objetivo do presente trabalho consiste em conhecer a referida modalidade interventiva dentro do contexto normativo brasileiro e compreender as suas aplicações e potenciais efeitos. A metodologia utilizada consistiu no emprego da técnica de pesquisa bibliográfica e na pesquisa documental. Por fim, aferiu-se que a requisição administrativa é uma medida interventiva residual e que seu uso deve ser feito com parcimônia.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Intervenção do Estado na Propriedade Particular; Perigo Público Iminente; Pandemia; Requisição Administrativa.

ABSTRACT

In the study of State intervention in private property, there are tools specifically applied to situations of imminent public danger. In this sense, the administrative request, given its uniqueness, has a very limited margin of incidence and practical applicability. However, with the emergence of the state of public calamity resulting from the advance of the coronavirus/COVID-19 pandemic, a new dynamic was imposed on the State and the community, resulting in the enactment of Law No. 13.979/2020 , expanded the possibilities for handling the administrative request. The objective of the present work is to know this intervention modality within the brazilian normative context and to understand its applications and potential effects. The methodology used consisted of using the technique of bibliographic research and documental research. Finally, it was verified that the administrative request is a residual intervention measure and that its use must be done sparingly.

Keywords: Administrative Law; State Intervention in Private Property; Imminent Public Hazard; Pandemic; Administrative Requisition.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DA ATIVIDADE INTERVENTIVA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, INSTRUMENTALIDADE E EMERGÊNCIA.	11
3 DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA E SEUS ELEMENTOS CENTRAIS.	20
3.1 HISTÓRICO E CONCEITO DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA	20
3.2 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS	25
4 A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DA LEI Nº 13.979/2020	28
5 DOS ENTENDIMENTOS JUDICIAIS NOS CASOS DE APLICAÇÃO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

O direito Administrativo é um dos ramos das ciências jurídicas que está afeto ao desempenho da função administrativa por parte do Estado e a conseqüente persecução e materialização do interesse público.

Nesse sentido, o plexo de institutos jurídicos, ferramentas e instrumentos que podem ser utilizados pelos agentes que compõem e manifestam a vontade da Administração Pública é amplo para garantir e assegurar o bem estar da coletividade e podem, inclusive, suplantam a esfera da propriedade privada.

Na perspectiva da abordagem interventiva da Administração Pública, verifica-se a existência de institutos aplicados especificamente para situações de grande comoção e calamidade pública. Em tais situações, a envergadura da atuação estatal ganha uma relevância maior e uma série de prerrogativas casuísticas.

Dentro deste contexto, destaca-se a figura da requisição administrativa que, conforme o inciso XXV, do art. 5º, da Constituição da República de 1988, permite à autoridade administrativa competente arvorar-se do uso da propriedade particular de terceiro para debelar situação de iminente perigo público, sem a necessidade de pagamento efetivo, apenas de indenização posterior nos casos de danos comprovados.

Em nosso ordenamento jurídico, a existência e reconhecimento da requisição administrativa não está contida apenas nos ditames do texto constitucional, mas também pode ser encontrada em diversos diplomas legais que facultam ao administrador público ou à autoridade administrativa competente a sua utilização.

Diante o caráter emergencial do referido instrumento administrativo, pode-se localizar a recomendação de seu uso na Lei Federal nº 8.080/1990, que dá provimentos acerca da promoção e proteção da saúde e de sua organização e funcionamento de seus serviços;

Contudo, ainda que a figura da requisição administrativa esteja à disposição da Administração Pública, ela concorre com outra série de instrumentos que também podem ser utilizados para a subjugação de situações emergenciais, citam-se as possibilidades de contratação direta por dispensa de licitação que podem ser encontradas na Lei nº 8.666/1993,

na Lei 14.133/2021 (Leis de Licitações e Contratos Administrativos) e de outras modalidades interventivas como a desapropriação e a ocupação temporária.

O cenário de calamidade pública, nos últimos meses, sobretudo no setor de saúde pública, em escala mundial, gravita em torno do aparecimento e do desenvolvimento da pandemia do coronavírus COVID-19. Nessa situação, há um chamamento mais enérgico da atuação dos gestores públicos que se encontram em um quadro de contraposição de interesses públicos e privados de ordens econômicas e sanitárias.

No aspecto normativo nacional, um dos produtos decorrentes do combate à pandemia do COVID-19 é a edição da Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da pandemia do coronavírus e prevê a possibilidade de a autoridade competente adotar a requisição administrativa para bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas garantindo o pagamento posterior de indenização.

Assim, infere-se que a Lei nº 13.979/2020, ao especificar o uso da requisição administrativa para as situações emergenciais decorrentes da pandemia do coronavírus, ventitou um panorama de viabilidade de um instituto singular do direito administrativo que não encontrava, de plano, relevância prática.

Esse novo panorama normativo permite, então, realizar a observação prática do pressuposto autorizativo da atividade administrativa na esfera de patrimonialidade particular/privada, a supremacia do interesse público; o instrumento da requisição administrativa e de sua aplicação no contexto da pandemia; e, por fim, os posicionamentos judiciais que podem exsurgir da supressão da propriedade particular em detrimento do bem estar coletivo.

Os objetivos da presente monografia repousam em: a) conhecer o instituto da requisição administrativa dentro do contexto normativo brasileiro; b) analisar a influência normativa da pandemia no aspecto da atribuição de competências às autoridades e órgãos administrativos; e c) compreender as aplicações da requisição administrativa.

Para o desenvolvimento deste texto o método utilizado foi, eminentemente, o da técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Assim, a feitura da monografia foi realizada com o levantamento e estudo de textos, monografias, artigos científicos e livros, bem como de decisões judiciais, que tratam do

direito administrativo, da intervenção do Estado na propriedade privada e da requisição administrativa.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso está organizado em 4 (quatro) grandes seções. A primeira seção é dedicada ao estudo teórico da atividade interventiva do Estado na propriedade privada considerando os elementos da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. A segunda seção é dedicada ao instituto da requisição administrativa de forma geral, explora-se a conceituação e o histórico normativo da referida medida interventiva. A terceira seção é destinada ao estudo da requisição no contexto da pandemia do COVID-19, com enfoque especial na Lei nº 13.979/2020. A última seção é voltada para uma breve análise de algumas decisões judiciais que foram exaradas em casos de manuseio da requisição administrativa com fulcro na referida legislação.

2 DA ATIVIDADE INTERVENTIVA DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA: FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO, INSTRUMENTALIDADE E EMERGÊNCIA.

A atuação interventiva do Estado na propriedade privada é produto de um processo evolutivo e expansivo que tem, em seus elementos centrais, as dinâmicas políticas, econômicas, sociais e a finalidade que o próprio Estado, aqui entendido enquanto esfera de decidibilidade e concretização da lei, assume perante seus cidadãos.

Nesse sentido, a compreensão interventiva estatal está inserida em um contexto de protagonismo da própria atividade administrativa que, ao se deparar com a emergência da necessidade da promoção do bem estar social e/ou público, sobretudo de situações de perigo e/ou calamidades públicas, passa a construir uma rede de mecanismos que autorizam a imposição de restrições aos direitos individuais.

Conforme as lições da professora Maria Sylvia Zanella di Pietro¹, a mudança de paradigma que deslocou a centralidade do direito de propriedade, enquanto um direito individual, para uma releitura social e mais coletiva do exercício do referido direito, foi um movimento que remonta à segunda metade do século XIX e, em nosso ordenamento jurídico, culmina com a prevalência do princípio da função social da propriedade que, por seu turno,

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Restrições do estado sobre a propriedade privada - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020. N.P.

admite a imposição de uma série de moderações e temperamentos ao exercício do direito de propriedade.

Com efeito, a colocação do bem estar social no eixo da atuação estatal, fez surgir a necessidade de mecanismos de administração que possibilitassem ao Estado assumir um papel de protagonista diante da dinâmica social. Nas palavras de Egon Bockmann:

Em todos os caso, o seu marco zero [do Estado-de-Bem-Estar] advém da constatação de que o bem-estar social não se origina apenas de garantias às liberdades clássicas conjugadas com a omissão do Estado Administrativo, mas que é preciso haver condutas públicas que instalem condições mínimas de dignidade à pessoa e inibam o abuso do poder econômico. O Estado houve de se tornar ativo em relação a certos eventos e se valeu do Direito para tornar essa ação factível. Tais normas impuseram ao Estado-Administração a transposição de suas barreiras endógenas, com a finalidade de atuar positivamente e desenvolver benefícios coletivos (muitos de usufruto individual, mas com efeitos sociais positivos).²

Assim, o Estado que, conclamado a atuar em favor do bem estar coletivo, arvora-se de uma série de prerrogativas e instrumentos que não se encerram no fornecimento de benefícios individualizados para a consecução de sua finalidade coletiva. Em verdade, a atuação interventiva ganha contornos que diminuem e/ou limitam a significância do interesse particular em detrimento do interesse público e é com a propriedade privada que tal contorno ganha maior relevância.³

O direito de propriedade, tido enquanto uns dos epítomes dos direitos individuais, perde sua noção de direito absoluto e passa a ser considerado como uma estrutura complexa que está condicionada à observância, no que tange ao seu exercício por parte de seu detentor, de uma série de requisitos que evoluíram e perpassam pela existência do que hoje chamamos de função social da propriedade.⁴

A atuação interventiva do Estado na propriedade privada possui, então, na perspectiva sistêmica do direito, dois elementos essenciais para autorizar a sua atividade dentro da esfera do direito de propriedade, quais sejam, a função social da propriedade e a supremacia do interesse público.

² MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o estado administrativo: de omissivo a hiperativo. **Revista estudos institucionais**, Vol. 3, no. 1, JAN./JUN., p. 160, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154>. Acesso em: 27 mai. 2021.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Intervenção do estado na propriedade - 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. N.P.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. Direito de propriedade. - 39. ed., rev. e atual./até a Emenda Constitucional n. 90 de 15.9.2015 - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 274.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade”⁵. Percebe-se, assim, que a atividade interventiva do Estado opera não no plano do direito de propriedade, isoladamente considerado, mas nos desdobramentos concretos de seu exercício, o que demanda a existência de instrumentos e ferramentas administrativas para que se torne efetiva.

Em nossa realidade normativa, sobretudo no plano constitucional, o uso da propriedade privada esteve condicionado ao interesse público e, inclusive com a indicação de situações interventivas excepcionais, desde a Constituição de 1934, mais precisamente no art. 113, 17, conforme:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.⁶

Nos mesmos moldes da Constituição de 1934, as Cartas de 1946⁷ e 1967⁸, também disciplinavam a existência de requisitos para o exercício do direito de propriedade. Percebe-se, contudo, que as redações apresentadas nos referidos textos constitucionais vinculavam, de plano, a garantia do direito de propriedade à prevalência do bem público, do interesse social, e à existência de situações excepcionais para os casos de iminente perigo público.

⁵ *Ibidem*.

⁶ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

⁷ “Art. 141, § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior”. In: BRASIL. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

⁸ “Art. 150, § 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.” In: BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, ao disciplinar os direitos e deveres individuais e coletivos, diferentemente das Cartas supramencionadas, opta por incluir abordagens textuais próprias para o direito de propriedade e da função social, conforme:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;⁹

Assim, no plano normativo, a função social da propriedade, no ponto, não encontra maiores óbices. Entretanto, tal elemento, quando isoladamente considerado, não constitui elemento apaziguador e apto a estabilizar a intromissão prática do Estado na esfera de propriedade do indivíduo, sendo necessário um fundamento plausível que o corrobore, a supremacia do interesse público.

Contudo, adianta-se que as noções de função social da propriedade e de interesse público não podem ser confundidas dentro da lógica que lastreia a atuação interventiva do Estado na propriedade privada. Nesse sentido, Gustavo Henrique Baptista Andrade aponta que:

Embora a função social da propriedade, como princípio vetor da situação proprietária atual, se sobreponha e influencie não somente as previsões constitucionais de intervenção mas toda a gama de limitações a que se submete o proprietário, estas não compõem o conteúdo da propriedade como ocorre com a função social; são aspectos externos que se impõe coativamente ao proprietário com fundamento no interesse público, social ou coletivo, considerados em razão da necessidade de coexistência pacífica. De maneira geral, como dito acima, a intervenção praticada pelo Estado está expressa em leis especiais e regulamentos, e pertencem ao campo do direito administrativo¹⁰.

Conquanto a função social da propriedade esteja vinculada ao exercício do direito de propriedade em si, a supremacia do interesse público, por seu turno, é o princípio que, na esfera administrativa, orienta e inspira a execução concreta da lei por parte da Administração Pública¹¹.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

¹⁰ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A intervenção do estado na propriedade privada e o papel do município. **Revista estudos institucionais**. v.5, n.2, maio/ago., 2019. p. 476,

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Princípios da administração pública. **Direito administrativo** - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020. N.P.

Desse modo, a atuação interventiva do Estado na propriedade privada, por mais que o próprio ordenamento jurídico estabeleça a observância da função social da propriedade, só pode ocorrer uma vez verificada a real compatibilidade com o interesse público. Nas palavras de Dora Maria de Oliveira Ramos:

Com o advento do Estado de Direito, a Administração Pública é inteiramente conduzida pela afirmação do princípio da legalidade, que condiciona toda a sua atuação. Destarte, como consequência, interesse público é tudo aquilo que a lei assim define. É o ordenamento jurídico que delimitará os fins a serem perseguidos pelo Estado, através da utilização dos poderes-deveres, inerentes ao administrador público.¹²

Assim, é a própria lei que deve estabelecer as situações em que o interesse público deve ser tutelado de tal forma que demanda a atuação do Estado e suprime e/ou mitiga o interesse particular/individual.

Diferentemente da função social da propriedade, a Constituição Federal de 1988 não incluiu uma previsão textual própria para a prevalência do interesse público. Em verdade, o texto constitucional pontua alguns segmentos em que o legislador ordinário ganha um papel fundamental para auxiliar a Administração Pública e, em especial o gestor, a encontrar a melhor alternativa para concretizar o interesse público.¹³

Todavia, esse aspecto de aparente e completa indeterminação da compreensão do conceito de interesse público é justamente o que torna tal elemento de extrema relevância para a Administração Pública. A maleabilidade da definição de interesse público é o que possibilita uma atuação por parte do legislador e do gestor público voltada para a melhor resposta a uma situação conflituosa.¹⁴

A tentativa de encapsular e delimitar o interesse público em normas jurídicas é uma atividade que recebe uma carga de convergência de múltiplos agentes, nem sempre voltados para a promoção do bem coletivo. Conforme apontam Marcus Firmino Santiago, Tâmara Matias Guimarães e Luiza Baleeiro Coelho Souza:

¹² RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Princípios da administração pública: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. **A&C - Revista de direito administrativo & constitucional**, Curitiba, ano 1, n.4, p. 91.

¹³ ISMAIL FILHO, Salomão. **Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais**. 2016. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>.

Acesso em: 01 jun. 2021.

¹⁴ GABARDO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do direito administrativo social**. Revista de investigações constitucionais. Curitiba, vol. 4, n. 2, maio/ago., 2017. p.99.

Ocorre que, em virtude de circunstâncias tais como a globalização, a disseminação da tecnologia, a expansão do mercado financeiro e a dificuldade econômica de manter todas as promessas assumidas no curso do paradigma do Bem-Estar Social, o Estado, em grande medida, vem perdendo sua hegemonia em detrimento da iniciativa privada, implicando, novamente, na necessidade de alteração do seu papel sobre a complexa e fragmentada sociedade contemporânea. Entende-se a fragilidade experimentada pelo Estado atual ante o avanço de forças de mercado coloca em xeque a definição do que seja o bem comum, não raro confundido com o mero interesse financeiro, sem uma necessária contrapartida em termos de ganhos sociais.¹⁵

Em nossa realidade jurídica, o interesse público pode ser representado na indicação de formas para o desenlace de diversas situações, sobretudo naquelas de caráter excepcional e emergencial, em que os interesses individuais e o interesse público, que é o interesse geral e delimitado por lei e não o produto do somatório dos interesses individualizadamente considerados, entram em confronto ou não podem ser compatibilizados sem a diminuição ou mitigação de um deles¹⁶.

Por outro lado, ainda que a supremacia do interesse público, no plano do Direito Administrativo e da gestão pública, estabeleça uma série de prerrogativas que viabilizem a execução adequada de atos que atendam o bem coletivo, ela não pode ser utilizada de forma indiscriminada.

Assim, no que tange às restrições impostas aos direitos individuais, sobretudo ao direito de propriedade, exige-se a realização de um juízo de ponderação e proporcionalidade, de modo que exista uma medida administrativa adequada para uma dada situação.

Nesse sentido, aponta Gustavo Binbenbom ao tratar sobre a importância da contenção da atividade da Administração Pública:

Há situações, entretanto, em que o próprio constituinte antecipou o juízo de ponderação entre interesses individuais e coletivos, dispondo sobre como os conflitos devem ser tratados. Tal foi o caso, v.g., do potencial conflito entre o direito de propriedade e o interesse da coletividade em ver realizadas determinadas obras públicas ou obter determinados serviços públicos, cuja concretização depende da expropriação de bens particulares. Antecipando-se ao legislador e ao administrador, o constituinte, ao tempo em que assegurava o direito de propriedade, dispôs que a desapropriação era possível, desde que à contrapartida do pagamento de uma indenização justa, prévia e em dinheiro. O caso não é de prevalência absoluta de um interesse da coletividade sobre o interesse particular - como seria a permissão do simples confisco - mas de uma acomodação entre os dois, mediante adoção de uma

¹⁵ GUIMARÃES, Tâmara Matias; SANTIAGO, Marcus Firmino; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. Estado, sociedade e mercantilização da vida: uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum. In: BRASIL, Deilton Ribeiro; CARVALHO, Délton Winter de; SILVA, Romeu Faria Thomé da. **A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada**. Belo Horizonte: Conhecimento Editora. 2020. p. 170.

¹⁶ RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Op. cit.* p.92.

solução intermediária pela qual ambos os interesses são preservados em alguma medida, sem a supressão total de qualquer deles.¹⁷

É dessa comunhão entre uma compreensão social do exercício do direito de propriedade e do atingimento de uma finalidade de interesse público que se legitima e lastreia a atuação interventiva do Estado na propriedade privada.¹⁸

No estudo dessa faceta do Estado, a doutrina costuma apontar a existência de alguns meios de intervenção na propriedade privada que podem apresentar dois efeitos, quais sejam, o restritivo e o supressivo. O primeiro efeito reporta-se às situações em que a Administração Pública, para assegurar a prevalência do interesse público, impõe novas condicionantes ao exercício do direito de propriedade que, como visto, também deve observar a função social. O segundo, por sua vez, é dotado de um caráter excludente do vínculo do particular com sua propriedade e de transferência desta para o próprio Estado.¹⁹

Nesse sentido, as hipóteses interventivas estão como que permeadas pela indeterminabilidade do interesse público, cristalizadas no próprio ordenamento jurídico, cabendo à Administração Pública, quando do surgimento de uma determinada ocasião, selecionar a modalidade interventiva adequada para a concretização do bem coletivo ou interesse público e utilizá-la.

Contudo, é justamente a escolha realizada pelo Estado, dentro do arranjo instrumental disponível, que constitui objeto de discussão, vez que é possível, em um único contexto, existir a concorrência de diversas ferramentas que, igualmente, satisfaçam o interesse público através de percursos distintos.

Assim, adotando o pressuposto de que o Estado está adstrito, na consecução do interesse público, à existência de um universo instrumental definido de ferramentas que, via de regra são disciplinadas pelos ramos do direito, em especial o direito administrativo, a sua utilização deve ser transpassada de um juízo que antecipe os desdobramentos da escolha realizada.

Não obstante, diante da perspectiva legal das ciências jurídicas, existe a prevalência do aspecto legislativo e formal dos instrumentos administrativos sobre os efeitos e circunstâncias

¹⁷ BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de direito administrativo**. v. 239, 2005, p. 1-32.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* N.P.

¹⁹ *Ibidem*

fáticas que são produzidas pelo emprego dos referidos instrumentos. Nas palavras de Leonardo Coelho Ribeiro:

O direito, no entanto, tem passado quase ao largo da questão, em geral, tomando lugar apenas lateralmente nesse tipo de abordagem, sendo predominantemente manejado pela análise de legalidade das ferramentas escolhidas, sob a avaliação binária e estática de se certa iniciativa é permitida pelo ordenamento jurídico, ou não. Se é legal, ou ilegal. Em bom português: se “pode, ou não pode”, sem maior compromisso com a busca de resultados práticos mais efetivos.²⁰

Nessa perspectiva, as modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada podem restar alijadas de suas consequências concretas. Os efeitos dessa situação podem ensejar na utilização predominante de algumas poucas modalidades interventivas e do total esquecimento de outras.

Entretanto, a lógica sistêmica do direito não consegue se manter diante de um quadro de instabilidade não previsto ou que tenha excedido as diretrizes fixadas previamente. Assim, as ferramentas administrativas à disposição do Estado ganham uma releitura para promover respostas adequadas ao atingimento do interesse público. Essa ressignificação, sobretudo no que tange à compatibilização do bem-estar social e dos direitos individuais, exige uma construção mais concreta e preocupada com os resultados práticos decorrentes das escolhas feitas pelo Estado, inclusive com o afastamento de alguns aspectos legais. Tal quadro, contudo, não é a existência de uma Administração Pública intervencionista irresponsável, a ordem constitucional ainda seria mantida, mas os seus desdobramentos seriam mais flexíveis. Existiria, então, um direito administrativo da emergência.²¹

Especificamente no campo da atividade interventiva do Estado na propriedade privada, as situações emergenciais são atendidas, primariamente, por duas modalidades específicas, quais sejam, a desapropriação e a ocupação temporária.

A desapropriação que, em certa medida, representa o epítome das modalidades interventivas com efeito supressivo, tem previsão constitucional expressa para o atendimento do interesse social, da necessidade ou da utilidade pública, conforme:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:(...)

²⁰ RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. **Revista de direito administrativo**. v. 272, 2016, p. 209-249.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Direito administrativo da emergência - um modelo jurídico. In: JUSTEN FILHO, Marçal (et al.) - **Covid-19 e o direito brasileiro**. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini.2020. N.P.

XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;²²

Todavia, a referida modalidade interventiva é uma alternativa drástica, vez que retira a propriedade do particular e de alta complexidade por envolver uma sequência de atos e o pagamento de indenização ao particular afetado.²³

Por seu turno, a ocupação temporária, que além de ser encontrada em outras disposições normativas, também é disciplinada pelo decreto- lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, também encontra assentamento expresso na persecução do interesse público, vez que disciplinada em diploma normativo que regulamenta as desapropriações por utilidade pública, conforme:

Art. 36. É permitida a ocupação temporária, que será indenizada, afinal, por ação própria, de terrenos não edificados, vizinhos às obras e necessários à sua realização.²⁴

Contudo, na perspectiva de um direito administrativo emergencial, em que existisse o surgimento de necessidades pontuais e prementes, como o surgimento da pandemia do coronavírus/COVID-19, a desapropriação e a ocupação temporária, ainda que pautadas no interesse público, poderiam não ser os mecanismos interventivos mais adequados.

Desse modo, na busca de uma resposta para tal situação, o próprio Estado, no surgimento de situações emergenciais não atendidas pelos instrumentos utilizados com maior recorrência, voltou-se para uma ferramenta, ainda que previamente definida, pouco utilizada, a requisição administrativa²⁵.

A demanda social por uma resposta rápida, efetiva e eficaz a ser tomada pela Administração Pública para a superação de uma situação em que o interesse público, no ímpeto de extinção de um quadro de calamidade pública, capitaneado pelo surgimento da

²² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

²³CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* N.P.

²⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 06 jun. 2021

²⁵ CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. **Coronavírus e o “direito administrativo da crise”**. 24 de março de 2021. Consultor Jurídico - Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-24/carvalho-maffini-coronavirus-direito-administrativo-crise#:~:text=Ali%C3%AAs%2C%20o%20DIREITO%20ADMINISTRATIVO%20DA.liminares%20que%20determinam%2C%20por%20exemplo%2C>. Acesso em: 04 jun. 2021.

pandemia do novo coronavírus/COVID-19, ensejou a releitura de uma série de ferramentas administrativas.²⁶

Assim, a requisição administrativa, uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada que pode apresentar efeitos ora supressivos ora restritivos, e aplicação prática quase que inexistente, passou a ganhar um cenário de protagonismos nos últimos anos²⁷.

Desse modo, o estudo da requisição administrativa e de seu uso no enfrentamento de uma situação de calamidade pública e de prevalência do bem-estar social marcado pela pandemia do novo coronavírus/COVID-19, objeto desta monografia, adquire uma significância ímpar, vez que a utilização da referida ferramenta pode adquirir desdobramentos importantes para a atividade dos gestores públicos e autoridades administrativas competentes, bem como para a garantia da satisfação do interesse público.

Visto isso, passa-se agora ao estudo da requisição administrativa em caráter geral.

3 DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA E SEUS ELEMENTOS CENTRAIS.

3.1 HISTÓRICO E CONCEITO DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

O instrumento interventivo da requisição do Estado na propriedade é produto da existência de um período de instabilidade, perigo e calamidade pública decorrentes de episódios militares e bélicos. Nesse sentido, a requisição, antes de adentrar a seara administrativa, na perspectiva civil, era uma ferramenta de cunho eminentemente militar.²⁸

No plano constitucional, a intervenção do Estado na propriedade privada era capitaneada quase que completamente pelo instrumento da desapropriação. Em verdade, as

²⁶ BRASIL. **Decreto legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

²⁷ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**. Fortaleza. v. 16, n.1, 2018, jan/jun.p. 113-140

²⁸ MEIRELLES, HELY Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Intervenção do estado na propriedade. -42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 759.

constituições de 1824²⁹ e de 1891³⁰, ao fazerem referência ao direito de propriedade e da possibilidade de alguma flexibilização do exercício de tal direito evocavam diretamente a desapropriação enquanto medida a ser adotada pelo Estado.

Nesse sentido, a ferramenta da requisição só veio a ser incluída expressamente no texto constitucional a partir do século XX, em especial na Constituição de 1934 que já vinculava o uso da propriedade privada pelo Estado nas situações de perigo iminente, especialmente guerra ou comoção intestina:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. **Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.**³¹ (grifos acrescidos)

A influência da requisição enquanto uma medida interventiva eminentemente a ser adotada apenas em situações de perigo iminente decorrentes de guerra e períodos de instabilidade política é replicada na Constituição de 1937³², sobretudo quando da instauração

²⁹ Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indenmisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. In: BRASIL. Constituição (1824). **Constituição política do imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

³⁰ Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: § 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia. In: BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

³¹ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

³² Art 166 - Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas, ou existência de concerto, plano ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da República declarar em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçada, o estado de emergência. § 2º - Declarado o estado de emergência em todo o país, poderá o Presidente da República, no intuito de salvaguardar os interesses materiais e morais do Estado ou de seus nacionais, decretar, com prévia aquiescência do Poder Legislativo, a suspensão das garantias constitucionais atribuídas à propriedade e à liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, súditos de Estado estrangeiro, que, por qualquer forma, tenham praticado atos de agressão de que resultem prejuízos para os bens e direitos do Estado brasileiro, ou para a vida, os bens e os direitos das pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, domiciliadas ou residentes no País. In: BRASIL. Constituição (1937). **Constituição do Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 jun 2021.

do estado de guerra com o Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942³³, do decreto-lei nº 4.812, de outubro de 1942³⁴ e na Constituição de 1946.³⁵

Assim, por muitos anos, o uso da requisição esteve adstrito ao campo das necessidades de ordem militar ou de cessação de crises oriundas de grandes comoções públicas. Contudo, diante dos desdobramentos práticos da referida medida interventiva, ela passou a ser utilizada, inclusive, nos tempos de paz. Portanto, com a adoção da requisição fora do âmbito militar, em que estava voltada para a garantia da soberania nacional, o seu uso no aspecto civil, ou seja, mais direcionado para impedir a ocorrência de lesões ao bem-estar social, adquiriu um caráter administrativo.³⁶

Essa ampliação da área de incidência da requisição administrativa também teve reflexos diretos na disciplina da referida modalidade interventiva, de modo que seu uso passou a ser desvinculado da existência de um situação de perigo iminente exemplificado pela ocorrência de guerra. Então, alguns diplomas normativos passaram a condicionar o uso da requisição administrativa apenas às situações de perigo iminente ou a situações de interesse público não decorrentes de guerra.

Nesse sentido, a possibilidade de uso da requisição em tempo de paz, como rememora Di Pietro ³⁷, começa a ser encontrada no plano normativo a partir da década de 60 (sessenta) quando da edição de diversas normas infraconstitucionais que assentaram a atuação interventiva do Estado não só na propriedade privada, mas também no domínio econômico.

Com efeito, a exemplo das requisições administrativas no âmbito da intervenção no domínio econômico, tem-se o decreto nº 51.644-A, de 26 de novembro de 1962, que apontava

³³ BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942**. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm#art2. Acesso em: 08 jun. 2021. Esse decreto revogou alguns dispositivos da Constituição de 1937 e permitiu a flexibilização de direitos individuais, entre eles o direito de propriedade.

³⁴ BRASIL. **Decreto-lei nº 4.812, de 8 de outubro de 1942**. Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4812.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

³⁵ Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. In: BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília. DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

³⁶ MEIRELLES, HELY Lopes. *Op. cit.* p.759

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. cit.* N.P.

a possibilidade de o Estado, para garantir a distribuição de alimentos e/ou produtos necessários ao consumo do povo, requisitar meios de transporte, serviços prestados por entidades privadas e inclusive espaços em armazéns e afins³⁸. Em 1966, diante, ainda, de uma atuação estatal mais intervencionista, editou-se o decreto-lei nº 2 que atribuía diretamente a um órgão da Administração Pública, a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), a utilização da ferramenta da requisição quando verificada a exigência do interesse público³⁹.

Por seu turno, a Lei Delegada nº 4, de setembro de 1962 que disciplinava a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo, revogada pela Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, também contava, em seu art. 2º, a previsão expressa de requisição de serviços para o atendimento dos objetivos legais previstos.⁴⁰

Portanto, o uso da requisição administrativa já estava sedimentado na prática do Estado, enquanto agente voltado à garantia e satisfação do interesse público. No plano constitucional a disciplina da referida modalidade interventiva passou a ser unificada sob a condicionante da ocorrência de situações específicas. Esse fato passou a constar da Constituição de 1967.⁴¹

³⁸ BRASIL. **Decreto nº 51.644-A, de 26 de novembro de 1962.** Aprova o Regulamento da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D51644a.htm. Acesso em 09 jun. 2021. Foi através do referido decreto que os procedimentos necessários à intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo foi instituída. As modalidades interventivas foram disciplinadas em título próprio do Decreto e incluíam disposições específicas sobre desapropriação de bens e requisição de serviços.

³⁹ Art 1º A Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB), na qualidade de órgão incumbido de aplicar a legislação de intervenção do Estado no domínio econômico, poderá, quando assim exigir o interesse público, requisitar bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população. *In*: BRASIL. **Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966.** Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0002.htm. Acesso em: 09 jun. 2021

⁴⁰ Art. 2º A intervenção consistirá: III - na desapropriação de bens, por interesse social; ou na requisição de serviços, necessários à realização dos objetivos previstos nesta lei; *In*: BRASIL. **Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=LEI%20DELEGADA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201962.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20interven%C3%A7%C3%A3o%20no%20necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo. Acesso em 30 jan. 2022.

⁴¹ Art 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 22 -É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. *In*: BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 09 jun. 2021.

Atualmente, a Constituição de 1988 optou por, ao contrário das Constituições anteriores, sedimentar textualmente um item próprio para fundamentar a requisição de forma abrangente, vez que não elenca a existência de ressalvas entre modalidade militar ou civil, enquanto uma alternativa válida a ser utilizada pela Administração Pública, conforme:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;⁴²

Percebe-se, assim, que a requisição esteve conectada em todo o seu desenvolvimento e estabelecimento enquanto mecanismo de atuação do Estado com a flexibilização de direitos individuais, sobretudo o da propriedade, da garantia da satisfação do interesse público, seja por uma situação de instabilidade decorrente de guerra ou de uma calamidade oriunda de circunstâncias naturais e/ou políticas, e com o protagonismo da atividade da própria Administração Pública.

Ao conceituar a requisição de forma geral, isso é tanto as requisições militares quanto as civis, as lições de Hely Lopes Meirelles destacam a referida modalidade interventiva como um mecanismo de caráter coativo próprio que confere à Administração Pública a possibilidade de utilizar bens e/ou serviços particulares, de forma direta, para guardar o bem estar coletivo que se encontre ameaçado por situações urgentes e pontuais.⁴³

Em sentido mais abrangente, Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que a requisição é concretizada com a atribuição de uma obrigação ao particular que, por ato do Estado, passa a ter o ônus de consentir com o uso de seus bens por parte da Administração Pública ou de executar algum serviço para ela. Por sua vez, o Estado teria a obrigação de pagar uma reparação ao particular, caso tal situação tenha ocasionado prejuízos.⁴⁴ Percebe-se que essa definição aborda a temática da intervenção, ainda que na perspectiva de um ato da Administração Pública, como uma relação obrigacional com o administrado.

Destaca-se, ainda, a lição de José dos Santos Carvalho Filho que apresenta uma definição direta da requisição, na qual aponta que a requisição “ é a modalidade de intervenção

⁴² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09 jun. 2021.

⁴³ MEIRELLES, HELY Lopes. *Op. cit.* p.759

⁴⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. Desapropriação. 32. ed. São Paulo: Malheiros. 2015. p. 929

estatal através da qual o Estado utiliza bens, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente”⁴⁵. Logo, a requisição viabiliza que o Estado, na iminência de uma situação de perigo público, arvore-se no uso da propriedade privada, seja bens móveis ou imóveis e inclusive serviços.

De plano, percebe-se que a modalidade interventiva da requisição guarda uma relação muito especial e particular com a existência de uma circunstância pontual que pode vir a colocar o interesse público em risco e que ela, a requisição, deve ser utilizada apenas pelo tempo necessário para o restabelecimento da normalidade institucional ou o afastamento do perigo iminente. Nesse sentido, transcreve-se o conceito da modalidade interventiva estudada definida por Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho:

Desta forma, podemos conceituar requisição administrativa como uma modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, facultando a autoridade competente a utilizar bens e/ou serviços particulares, pelo lapso temporal necessário, objetivando afastar ou minimizar o perigo público iminente, restando assegurada a indenização posterior, desde que comprovado o prejuízo.⁴⁶

Assim, infere-se que a requisição administrativa é uma ferramenta de intervenção do Estado na propriedade privada válida e que pode sim representar um mecanismo efetivo para satisfazer o interesse público que se encontra no estado de perigo iminente, pelo tempo necessário e da forma mais abrangente possível, vez que o alcance da requisição alcança, para além da propriedade privada, serviços prestados por particulares.

3.2 CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS

Uma vez que a requisição administrativa autoriza que o Estado, de forma coativa, arvore-se no uso da propriedade e serviços de particulares, ainda que em caráter emergencial, sua concretização demanda a observância de alguns elementos legais expressos tanto no próprio texto constitucional quanto em legislações infraconstitucionais. Portanto, faz-se necessário identificar adequadamente quais são as hipóteses para a utilização da modalidade interventiva em comento.

Seguindo a previsão constante do já citado art. 5º, XXV, da Constituição Federal de 1988, a requisição, enquanto mecanismo de intervenção estatal na propriedade privada,

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.* N.P.

⁴⁶ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva. **Revista Controle - Doutrina E Artigos**. v. 16. n. 1. jan./jun. 2018. p. 113-140

entende-se engloba três elementos essenciais, quais sejam, a) a existência de uma situação de perigo público iminente; b) o uso da propriedade privada e; c) a indenização ulterior.⁴⁷

O primeiro elemento é a existência de uma situação de perigo. Tal elemento consta da própria noção histórica do instrumento da requisição administrativa, pois ele é que autoriza, de plano, a ingerência de uma atividade estatal concreta na flexibilização do exercício de um direito individual como o direito à propriedade.

Assim como ocorre com o conceito de interesse público, visto anteriormente, o entendimento do que seria uma situação de perigo público iminente também guarda certa indeterminabilidade, de modo que a sua identificação ficará a cargo da própria Administração Pública.⁴⁸ Contudo, na tentativa de trazer um sentido mais objetivo para o referido elemento, Raquel Carvalho vai defini-lo da seguinte forma:

Define-se como perigo público iminente aquele risco que, se propagadas as suas consequências, é improvável que a sociedade seja preservada dos resultados danosos, sejam decorrentes de eventos da natureza, sejam resultantes de comportamentos de pessoas naturais ou jurídicas.⁴⁹

Desse modo, infere-se que a situação de perigo público iminente é um estágio prévio à verificação da ocorrência de efetivo dano à coletividade. Assim, a requisição administrativa tem um caráter preventivo ou ao menos mitigador dos potenciais efeitos lesivos que podem vir a ser percebidos pela sociedade. Nessa esteira, a característica em comento estaria revestida de uma singularidade própria, vez que faz referência expressa ao marco temporal da iminência do perigo. Assim, o perigo público iminente é aquele que está em vias de ocorrer, é a anunciação do advento de uma situação catastrófica e de gravíssimas repercussões, caso não sejam tomadas medidas enérgicas e céleres por parte do Estado.⁵⁰

Contudo, na mesma proporção que a ocorrência de uma situação de perigo público iminente autoriza a adoção da requisição administrativa, o término de sua incidência implicará na imediata extinção da intervenção do Estado na propriedade privada. Com efeito, a requisição administrativa é um mecanismo emergencial, assim seu uso deve estar adstrito à

⁴⁷ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. *Op. cit.* p. 125

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos de. *Op. cit.* N.P.

⁴⁹ CARVALHO, Raquel. Requisição administrativa: aspectos básicos do regime jurídico. **Direito administrativo para todos.** Março. 2019. Disponível em: <https://direitoadministrativoparatodos.com/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/>

Acesso em: 11 jun. 2021

⁵⁰ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. *Op. cit.* p. 127

retomada da normalidade institucional abalada pelo perigo público iminente. Ausente, então, seu elemento ensejador, necessária, pois, a sua extinção.⁵¹

O segundo elemento é o uso da propriedade privada, o objeto central e a manifestação mais concreta e tangível da requisição administrativa. Como já esboçado, a modalidade interventiva em comento, por ser voltada especificamente para situações de instabilidade singular, possui um aspecto amplo e compreende propriedade privada como bens móveis, imóveis e inclusive serviços particulares.⁵² Portanto, pode-se entender o uso da propriedade privada enquanto o uso de qualquer meio material pertencente ao particular que pode vir a ser necessário para a superação do perigo público iminente.

O uso da propriedade privada pela Administração Pública através da requisição, entende-se enquanto o emprego do bem ou serviço para concretização de seu fim habitual. Contudo, os efeitos concretos da medida interventiva irão variar a depender do tipo de bem atingido. Nesse sentido, ainda que a previsão constitucional da requisição administrativa destaque que a atuação interventiva do Estado será voltada apenas para o uso da propriedade privada, isso é, não importará na transferência da titularidade da mesma para o Estado, os seus efeitos práticos podem ser confundidos com outras modalidades de intervenção ou até de aquisição e incremento do patrimônio público.

Na primeira seção desta monografia, apontou-se a existência de dois principais efeitos atrelados às modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada, quais sejam, o supressivo e o restritivo. A requisição administrativa é uma hipótese de intervenção singular, vez que ele pode comportar um ou outro efeito a depender do objeto requisitado e, inclusive, ser confundida com outras modalidades.

Com esteio no referencial teórico de Hely Lopes Meirelles, a requisição quando recai sobre bens, coisas, móveis e fungíveis, isso é, que são consumíveis com seu uso e podem ser substituídas por outras idênticas, cita-se o exemplo de determinado tipo de remédio, o efeito da requisição administrativa é supressivo, ou seja, importa na mudança da titularidade do bem, vez que o uso realizado pelo Estado acarretará no consumo do referido bem. Por sua vez, recaindo a requisição sobre bens móveis ela adquire um caráter mais limitativo do exercício do direito de propriedade, o titular fica como que tolhido temporalmente do uso de seu bem que, após o uso do Estado, não deixará de existir ou sofrerá diminuições, salvo nas

⁵¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos de. *Op. cit.* N.P.

⁵² *ibidem.*

situações em que a própria solução do perigo público iminente demande. Assim, na primeira hipótese a requisição teria uma configuração semelhante à da desapropriação (atuação interventiva prevista na Constituição de 1988 e já mencionada na primeira seção desta monografia), enquanto na segunda ocasião teria a da ocupação temporária (modalidade de intervenção prevista no art. 36 do Decreto- Lei nº 3.365/41, também indicada nesta monografia). Por isso, a correta identificação das situações que ensejam a utilização da requisição administrativa, bem como o estudo de seus efeitos concretos é relevante, vez que ela confere ao Estado uma série de ingerências sobre a relação dos particulares com a sua propriedade.⁵³

Por fim, o elemento da indenização é o que revela o aspecto econômico primário do emprego da requisição na propriedade particular por parte do Estado. Diante do caráter de premência que enseja a utilização da modalidade interventiva em comento, as questões referentes a uma eventual reparação por danos ou compensação pela intromissão da Administração Pública na esfera de patrimonialidade dos particulares é condicionada e postergada para discussão ulterior.

Assim, a dinâmica constitucional da requisição administrativa é de que o Estado, ao usar da propriedade particular para debelar situação de perigo público iminente, não proceda, de plano, ao pagamento ou à reparação pelo uso. Em verdade, a indenização, ou contra partida a ser efetuada pelo Estado, deve ser precedida da verificação da ocorrência de dano decorrente da requisição administrativa efetivada. Portanto, a indenização, possui um caráter excepcional, é dizer, o Estado pode usar a propriedade particular alheia, desde que necessária para assegurar o bem estar da coletividade, que se encontra em vias de ser gravemente lesionado, e não precisa efetuar o desempenho de recursos próprios se o uso empreendido não provocou danos. ⁵⁴

Contudo, a dimensão do dano a ser verificado para ensejar a indenização é amplo e abrange todos os prejuízos que podem vir a ser suportados pelos particulares que são privados do uso de seus bens. Assim, as indenizações, no contexto da requisição administrativa, não se encerram na destruição ou do perecimento do bem particular utilizado pelo Estado, mas também as situações em que a atividade interventiva, ao restringir o uso da propriedade

⁵³ MEIRELLES, HELY Lopes. *Op. cit.* p.759

⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.* 929

particular, impediu que seu titular auferisse proveitos econômicos decorrentes de seu emprego econômico.⁵⁵

Estes são, portanto, os elementos centrais da requisição.

4 A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DA LEI Nº 13.979/2020

Diante do caráter emergencial inerente à utilização da modalidade interventiva na propriedade particular pelo Estado, em comento, o texto constitucional de 1988 estabeleceu que apenas a União teria competência para editar leis que disciplinam o uso da requisição, tanto a civil quanto a militar, destacando a necessidade de verificação das situações específicas de iminente perigo e/ou guerra.⁵⁶ Assim, na perspectiva constitucional, o produto normativo decorrente da atividade legislativa de competência privativa da União, deve identificar adequadamente as hipóteses em que o interesse público pode se encontrar em situação de perigo público iminente.

Nesse sentido, a legislação sobre a requisição guarda relação com a verificação e ocorrência de episódios em que o Estado, a Administração Pública, possa usar de bens e serviços, em caráter transitório, pontual, apenas pelo tempo necessário para o reestabelecimento de um quadro de normalidade institucional, funcional e satisfação de uma necessidade pública que exija celeridade e não demande o pagamento automático de indenizações⁵⁷.

Na tentativa de estabelecer condições de usabilidade da requisição administrativa, em observância ao texto constitucional, encontra-se no sistema normativo pátrio a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde - LOS) que disciplina uma hipótese direta em que o Estado estaria autorizado a utilizar do instrumento interventivo na propriedade em comento, conforme:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente

⁵⁵ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. *Op. cit.* p.138

⁵⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;. *In*: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 16 jun. 2021.

⁵⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *op cit.* p. 930.

poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;⁵⁸

Percebe-se, assim, uma compreensão normativa que amplia as linhas gerais da disciplina constitucional da requisição e delimita um campo de incidência muito próprio e singular para que o Estado adentre na esfera de utilização da propriedade alheia.

Contudo, fora da perspectiva da existência de uma lei própria para a regulação da requisição administrativa, ainda em 2018, o uso da referida modalidade interventiva também foi autorizada para combater os efeitos da greve dos caminhoneiros. Nesse contexto, foi editado o decreto nº 9.385, de 26 de maio de 2018, que destacou, expressamente, a possibilidade de a autoridade competente utilizar da requisição para desobstruir vias públicas ocupadas por manifestantes.⁵⁹

No âmbito dos estados não foi diverso. A exemplo da atuação administrativa federal, o Estado de Pernambuco para manejo e controle da situação decorrente da greve dos caminhoneiros editou o Decreto nº 46.061, de 25 de maio de 2018, que em seu art. 2º, III, autorizava a administração pública estadual utilizar a requisição para a promoção do restabelecimento ao quadro de normalidade do transporte rodoviário.⁶⁰

Assim, inegável o fato de que a requisição é, por excelência, um instrumento administrativo voltado especificamente para a gestão de situações excepcionais.

No último ano, com o aumento severo do número de contágios do novo coronavírus - COVID-19, virus detectado na China, ainda no final de 2019, o mundo entrou em um quadro

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

⁵⁹ Art. 1º Fica autorizada a requisição, pelas autoridades envolvidas nas ações de desobstrução de vias públicas determinadas pelo [Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018](#), dos veículos particulares necessários ao transporte rodoviário de cargas consideradas essenciais. *In*: BRASIL. **Decreto nº 9.385, de maio de 2018**. Autoriza a requisição de veículos particulares necessários ao transporte rodoviário de cargas consideradas essenciais pelas autoridades envolvidas nas ações de desobstrução de vias públicas determinadas pelo Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9385.htm. Acesso em: 16 jun. 2021

⁶⁰ Art. 2º A situação de emergência ora declarada autoriza a adoção de todas as medidas administrativas necessárias a assegurar a imediata resposta por parte do Poder Público à situação ora vigente e assegurar o retorno à normalidade, tais como: III - a requisição de equipamentos, materiais, mercadorias, víveres, medicamentos, veículos, combustíveis, e outros itens que sejam necessários, de propriedade de particulares, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; *In*: ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto nº 46.061, de 25 de maio de 2018**. Declara situação de emergência no âmbito do Estado de Pernambuco e autoriza a adoção de medidas necessárias ao enfrentamento dos transtornos decorrentes do movimento de paralisação nos serviços de transporte rodoviário. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=46061&complemento=0&ano=2018&tipo=&url=>. Acesso em 30 jan. 2022.

de pandemia global que, na tentativa de contenção do número de infectados, com a propagação do vírus e a sobrecarga dos sistemas de saúde, demandou uma atuação mais efetiva e urgente por parte das organizações dos Estados⁶¹.

Em virtude do agravamento do quadro pandêmico editou-se a Lei nº 13.979 que teve por escopo a disciplina das medidas emergenciais voltadas para o combate e enfrentamento da emergência de saúde pública oriunda do coronavírus. Nesse sentido, elencou-se a possibilidade de utilização da modalidade interventiva da requisição administrativa, conforme:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: [\(Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020\)](#)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

(...)

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do **caput** deste artigo; [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)

(...)

III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do **caput** deste artigo.⁶²

Assim, percebe-se que foi uma opção legislativa elencar a requisição enquanto instrumento necessário e válido para o combate da pandemia do coronavírus. Por isso, cabe uma análise breve do dispositivo da Lei nº 13.979/2020.

Entretanto, destaca-se que a vigência da referida Lei esteve vinculada ao Decreto de Calamidade Legislativo nº 6/2020 que venceu em dezembro de 2020. Porém, o STF, quando da análise da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, ainda em 2020, pontuou a possibilidade da manutenção da vigência de alguns dispositivos da Lei nº 13.979/2020. Na ocasião, o Ministro Relator destacou que as medidas conferidas na referida lei, sobretudo aquelas contidas nos incisos do art. 3º, constituíam medidas excepcionais a serem adotadas pela Administração Pública, desde que observados o embasamento científico e o panorama estratégico de

⁶¹ SEVILLANO, Elena. OMS declara que coronavírus é uma pandemia global. **El país**. Madri, Espanha. 11 mar 2020. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-03-11/oms-declara-que-coronavirus-e-uma-pandemia-global.html>.

Acesso em 16 jun. 2021.

⁶²BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

contenção da pandemia, portanto, tiveram a manutenção da vigência de seus respectivos dispositivos normativos.⁶³

A previsão do artigo 3º, VII, da Lei nº 13.979/2020, elenca uma hipótese muito específica de requisição e, em cotejo com a disciplina constitucional da referida medida interventiva, aponta a existência de temperamentos próprios para o combate da pandemia do COVID-19, dentre eles o limite de incidência da requisição e a possibilidade de indenização.

A primeira consideração a ser feita repousa no fato de que a requisição autorizada pela Lei nº 13.979/2020 estabelece que a intervenção estatal na propriedade recairá sobre bens e serviços pertencentes a pessoas naturais e jurídicas. Percebe-se, de plano, que diferentemente da disposição constitucional, a presente hipótese não faz menção direta à propriedade particular, fato que, em interpretação ampliativa facultaria à Administração Pública a possibilidade de requisitar não só bens e serviços particulares quanto públicos.

Sobre a questão dos limites de incidência da requisição, a doutrina encontra duas correntes de entendimento. A primeira delas, assentada em um entendimento mais literal da previsão constitucional, destaca que apenas o particular, tanto pessoa jurídica quanto natural, poderá sofrer com a requisição de seus bens e/ou serviços. Por sua vez, a segunda corrente entende que além dos particulares, o Poder Público também poderia ser atingido com a atividade interventiva do próprio Estado. Nesse sentido, a corrente mais restritiva aponta que o Estado, ainda que diante de uma situação de perigo público, não poderia utilizar a requisição de bens públicos, nessa hipótese deveria buscar amparo em outro instrumento. A corrente mais ampla, do contrário, entende que a própria situação de perigo público iminente estaria apta a autorizar a requisição de bens públicos efetuada entre os componentes da própria Administração Pública⁶⁴.

Com efeito, a tese de que a solução do perigo público iminente e o caráter emergencial da requisição constituem motivos suficientes para permitir que, sob a perspectiva federativa, os entes públicos requisitem bens e serviços públicos é eloquente. Entretanto, tal entendimento, diante do contexto da Lei Federal nº 13.979/20, enseja na disputa sobre a

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.625/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimados: Presidente da República e outro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 08 de março de 2021. Publicado em 12 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf> Acesso em: 30 out. 2021

⁶⁴ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. op cit. p. 133-134.

possibilidade de utilização de bens públicos, sob o manto da requisição administrativa, integrantes da esfera patrimonial de entes federativos diversos⁶⁵.

Tal questão é ainda mais significativa no âmbito da referida legislação, porque ela elenca expressamente duas figuras em polos aspectos distintos que estariam autorizadas a executar a requisição, quais sejam, o Ministério da Saúde, que se encontra no plano federal e os gestores locais de saúde, atuantes, portanto, na esfera dos Estados e dos Municípios.

Nesse sentido, entende-se que a hipótese de requisição administrativa constante da Lei nº 13.979/2020, ainda que voltada para o estabelecimento de um quadro de manejo e contenção da crise provocada pela expansão do cenário de infecção pelo COVID-19, no plano de gestão da coisa pública e de satisfação do interesse público, fez surgir novos episódios conflituosos.⁶⁶ Portanto, a corrente que entende pela restrição do emprego da requisição administrativa apenas para os bens e serviços particulares afigura-se enquanto a mais adequada. Em verdade, o próprio texto constitucional já elenca diversas hipóteses em que o próprio Estado passará a intervir não apenas no âmbito da propriedade privada e de direitos individuais, mas também na esfera dos demais entes federados, cita-se a figura da intervenção federal, do estado de defesa e do estado de sítio⁶⁷.

Assim, no horizonte normativo, a possibilidade de requisição de bens e serviços públicos, ainda que destacada em previsão infraconstitucional aberta, isso é, que autoriza a modalidade interventiva fora do aspecto da propriedade privada, por meio de exercício

⁶⁵ BOAVENTURA, Carmen. LOPES, Ronny Charles. O instituto da requisição administrativa à luz da lei nº 13.979/2020. **Inove**. 11 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://inovecapacidade.com.br/o-instituto-da-requisicao-administrativa-a-luz-da-lei-no-13979-2020/#:~:text=A%20requisi%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20%C3%A9%20uma,de%20uma%20necessidade%20p%C3%BAblica%20urgente>. Acesso em: 22 jun. 2021

⁶⁶ NUNES, Walter. Lei abre brecha para batalhas entre União e governos locais. **Folha de Pernambuco**. 14 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/lei-abre-brecha-para-batalhas-entre-uniao-e-governos-locais/137105/>. Acesso em 22 jun. 2021

⁶⁷ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; (...) Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.(...) Art. 137. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio nos casos de: I - comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; II - declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. *In*: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 jun. 2021.

interpretativo, encontra-se adstrita ao desenho constitucional voltado para o atendimento de situações emergenciais.

Ainda como desdobramento de uma análise mais literal do art. 3º, VII, da Lei nº 13.979/2020, a possibilidade de requisição de serviços de pessoas naturais poderia ser entendida enquanto mecanismo de imposição de trabalho, por parte da Administração Pública, à pessoas naturais diretamente. Embora, como explorado anteriormente, a referência no texto constitucional aponte para o uso da propriedade particular e que a possibilidade de requisitar serviços deve ser abrangida, sobretudo, quando da requisição de propriedade particular de pessoas jurídicas, a exemplo de hospitais e de seu contexto funcional.

Com efeito, ao estabelecer a previsão direta de requisição de serviços de pessoas naturais, a Lei nº 13.979/2020 dá margem à possibilidade de a Administração Pública especificar e individualizar a participação de uma pessoa natural determinada para atuar no enfrentamento dos efeitos do quadro pandêmico do covid-19. Em caráter perfunctório, percebe-se que tal possibilidade, de fato, pode ultrapassar o ditame do texto constitucional e ampliar em demasia a noção de uso da propriedade particular, vez que ao requisitar o serviço de pessoa natural, diante o caráter compulsório da requisição administrativa, estaria, em verdade, sendo imposto à pessoa natural uma obrigação não alcançada pela lógica constitucional de uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada⁶⁸.

Outro ponto controverso que se depreende da leitura da possibilidade de requisição estabelecida pela Lei nº 13.979/2020 está no fato de o dispositivo apresentar a indenização justa e posterior, enquanto um elemento garantido decorrente do uso da propriedade alheia. Assim, em confronto com os limites constitucionais da modalidade interventiva em referência, o legislador optou por afastar, textualmente, o elo entre a indenização justa assegurada e a ocorrência de eventual dano.

Entendendo a requisição enquanto um mecanismo de sacrifício de direitos para a superação de uma situação de perigo público iminente e, portanto, de interesse coletivo, a dinâmica constitucional aponta que a indenização, ainda que ulterior, é uma possibilidade que está condicionada à verificação da ocorrência de dano indenizável⁶⁹. Percebe-se, assim, que a indenização decorrente da modalidade interventiva da requisição não opera sobre o juízo da incidência automática, mas demanda sempre a existência do dano.

⁶⁸ CASADO. Ubirajara. O Estado pode obrigar pessoas a trabalhar por requisição? **Youtube**, publicado em 06 de abr. de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/fWWGjqAuNCA>. Acesso em: 17 abr. 2022

⁶⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. op. cit. 929.

Portanto, a redação do artigo 3º, VII, da Lei nº 13.979/2020, a despeito do emprego do termo indenização, que no aspecto jurídico está vinculada à existência de um dano reparável, ao omitir a condicionante da verificação do dano, torna possível entender que há o favorecimento do emprego da modalidade interventiva em seu caráter mais severo. Na verdade, os demais componentes do referido artigo elencam hipóteses em que o emprego da requisição poderá recair sobre elementos que não subsistem após o uso compulsório feito pelo Estado⁷⁰.

Nesse sentido, ainda que não possa ser confundida, no plano jurídico, com a desapropriação (como explorado na segunda seção desta monografia), os efeitos concretos da requisição administrativa que recai sobre bens consumíveis ou indispensáveis para a execução de serviços médico-hospitalares, sobretudo daqueles utilizados para o combate da propagação do COVID-19, por importarem na transferência fática da propriedade, assemelham-se à realização de um procedimento aquisitivo de propriedade pelo Estado, ganhando, então, a indenização o caráter de preço a ser pago pelos objetos requisitados.

Contudo, a requisição administrativa de forma geral, e em especial a da Lei nº 13.979/2020, não pode ser tida enquanto meio aquisitivo de propriedade e serviços, em verdade, o uso da propriedade de particular, está vinculada única e exclusivamente com o término da situação de perigo público. Nesse sentido, no contexto da referida lei, o emprego da requisição administrativa foi elencado enquanto uma das alternativas viáveis a serem adotadas pela autoridade administrativa competente, no caso, o Ministério da Saúde e os gestores locais de saúde, mas que deve ser utilizada apenas enquanto último recurso e única alternativa disponível⁷¹.

Assim, apesar de a requisição já possuir um caráter emergencial e, portanto, singular, ela não pode ser banalizada enquanto forma aquisitiva de propriedade, vez que seus efeitos

⁷⁰ Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; *In*: BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

⁷¹ ISSA, Rafael Hamze. Requisição administrativa para enfrentamento da covid-19. **JOTA**. 24 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/requisicao-administrativa-para-enfrentamento-da-covid-19-24032020>. Acesso em: 25 jun. 2021

concretos podem ser contraproducentes⁷², isso é, podem provocar a situação de diminuição da disponibilidade de bens e serviços passíveis de requisição⁷³, bem como a indução de um cenário antagônico e avesso à atividade administrativa⁷⁴.

Em uma análise econômica sobre o emprego da requisição administrativa no combate dos efeitos decorrentes da pandemia do COVID-19, o caráter aquisitivo que a medida interventiva pode ser revestida, concorre com um universo de ferramentas e instrumentos mais adequados para a expansão patrimonial da Administração Pública que podem ser utilizados de forma mais acurada para a satisfação do interesse público⁷⁵.

Nesse sentido, ainda, a Lei nº 13.979/2020 estabelece um sistema aquisitivo próprio para o momento de pandemia. O artigo 4º da referida lei aponta a possibilidade da dispensa de licitação, mecanismo que simplifica o procedimento administrativo voltado para a aquisição de bens e serviços; da redução de prazos para pregões, instrumento voltado para a aquisição de bens e serviços comuns; e do registro de preços, sistema que permite a aquisição continuada de um mesmo fornecedor, sem a necessidade de instauração de procedimento licitatório adicional⁷⁶.

⁷² CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Aspectos econômicos da requisição administrativa. Faltam estudos empíricos sobre o impacto das requisições administrativas no mercado. **JOTA**. 12 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020>. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁷³ O Governo do Estado do Ceará, por meio de sua Secretaria da Saúde, informou a ocorrência de requisições frustradas em decorrência da falta de produtos suficientes para atender a demanda de reposição dos estoques da saúde do Estado para o diagnóstico e atendimento de pacientes com coronavírus, além da alta dos preços cobrados pelos fornecedores. ESTADO DO CEARÁ. **Nota de esclarecimento - Requisição de insumos e medicamentos**. 27 de março de 2020. Disponível em: <http://www.hgf.ce.gov.br/index.php/noticias/45885-insumos-medicamentos>. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁷⁴ Governo de Pernambuco entra em loja e recolhe máscaras; empresário reprova operação. **Diário de Pernambuco**. 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/03/governo-de-pernambuco-entra-em-loja-e-le-va-mascaras-empresario-reprov.html>. Acesso em 26 jun. 2021.

⁷⁵ BOAVENTURA, Carmen. LOPES, Ronny Charles. O instituto da requisição administrativa à luz da lei nº 13.979/2020. **Inove**. 11 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://inovcapacitacao.com.br/o-instituto-da-requisicao-administrativa-a-luz-da-lei-no-13979-2020/#:~:text=A%20requisi%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20%C3%A9%20uma.de%20uma%20necessidade%20p%C3%BAblica%20urgente>. Acesso em: 25 jun. 2021

⁷⁶ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (**Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020**). Art. 4º-G. Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. (**Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020**)§ 1º Quando o prazo original de que trata o caput deste artigo for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente. (**Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020**). Art. 4º-J. Os órgãos e entidades da administração pública federal poderão aderir a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei, até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de

Outras hipóteses de contratações emergenciais também podem ser encontradas na Lei nº 8.666/93 (antiga lei de licitações) e na Lei nº 14.133/2020 (nova lei de licitações)⁷⁷, com redação muito símile, autorizam a contratação de diretas em situações que, em consonância com o perigo público iminente, também importam na demanda de uma atuação mais célere e urgente por parte da Administração Pública.

Contudo, repisa-se que a requisição é, por excelência, um instrumento de força, de intervenção do Estado na propriedade particular, de modo que a dinâmica negocial presente nos mecanismos de contratações mencionados acima, não se faz presente. Portanto, os critérios de validade e efetividade do emprego da requisição administrativa podem perpassar a realização de atos com grau mínimo de formalidade, a exemplo de um ato oral exarado pela respectiva autoridade administrativa competente ou de atos levemente formais, cita-se a edição de decretos de requisição. Consequentemente, o Estado deve exercer um juízo discricionário devidamente fundamentado para que possa utilizar, de forma adequada, a medida interventiva da requisição no combate da pandemia do coronavírus-COVID/19.⁷⁸

A exemplo do emprego da requisição administrativa enquanto resposta à situação de agravamentos dos efeitos da pandemia do coronavírus-COVID/19, tem-se a requisição do prédio do Hospital Alfa determinada pelo Governo do Estado de Pernambuco através do Decreto nº 48.831, de 19 de março de 2020.⁷⁹

preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020) In: BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁷⁷Art. 75. É dispensável a licitação: II - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem; VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; In: BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁷⁸COUTINHO, Clara; KUBLISCKAS, Wellington Márcio; VASCONCELOS, Beto; XAVIER, Eduardo. Requisição administrativa em tempos de pandemia. Determinação deve sempre ser acompanhada de avaliação criteriosa por parte do Poder Público quanto às alternativas existentes. **Jota.** 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/requisicao-administrativa-em-tempos-de-pandemia-09042020>. Acesso em: 26 jun. 2021.

⁷⁹ ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.831, de 19 de março de 2020.** Determina a requisição administrativa de bens imóveis, benfeitorias e equipamentos que especifica. Disponível em: [. Acesso em 31 jan. 2022.](https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48831&complemento=0&ano=2020&tipo=&url=)

Enfim, é possível inferir que a requisição administrativa, sobretudo àquela hipótese constante da Lei nº 13.979/2020, enquanto instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada, encerra-se em um espaço com hipótese de cabimento residual e limitado à inviabilidade concreta do emprego das formas aquisitivas de propriedade já existentes. Cabe, agora, portanto, realizar uma breve análise de como a questão do emprego da requisição administrativa no combate à pandemia de coronavírus tem sido apreciada por alguns tribunais brasileiros e quais são as discussões suscitadas em torno da referida medida interventiva.

5 DOS ENTENDIMENTOS JUDICIAIS NOS CASOS DE APLICAÇÃO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020

Em que pese a hipótese de cabimento da requisição administrativa veiculada no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, constituir um elemento relativamente recente no universo instrumental interventivo à disposição da Administração Pública, trata-se de dispositivo que pode provocar latente quadro conflituoso, diante da amplitude do texto normativo em referência. Nesse sentido, é relevante analisar como as questões pertinentes à referida modalidade interventiva têm sido apresentadas ao Judiciário brasileiro.

Em consulta ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal - STF, utilizando-se da ferramenta de pesquisa de jurisprudência disponibilizada pelo próprio Tribunal, efetuou-se a busca com os termos “requisição administrativa” e “covid”, a fim de delimitar suficientemente os parâmetros de buscas. O resultado inicial identificou 4 (quatro) acórdãos julgados pelo Tribunal Pleno, sendo 3 (três) processos de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski e 1 (um) de relatoria do Ministro Roberto Barroso. As buscas apontaram que os julgamentos ocorreram do entre o período de 16 de junho de 2020 até 08 de março de 2021.⁸⁰

Uma das primeiras provocações judiciais sobre a possibilidade de emprego da requisição administrativa para fins de combate à pandemia do COVID-19 e que chegou aos órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal foi em março de 2020, com o Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 671. A discussão suscitada no agravo repousou sobre a decisão monocrática que negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 671 que buscava efetivar, sobretudo por

⁸⁰ Pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%22requisi%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%22%20%22covid%22&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 28 jun. 2021

intermédio da requisição administrativa, o direito constitucional de acesso universal à saúde. A ação teve seu seguimento negado, vez que, no entendimento do relator, o ordenamento jurídico nacional já autorizava o uso da referida medida interventiva na propriedade particular nos casos específicos de iminente perigo público. O agravo regimental, então, teve seu provimento negado, à unanimidade, ratificando-se o entendimento de que, em consonância com a Lei 13.979/2020, o emprego da requisição administrativa de bens e serviços de saúde é uma competência concorrente dos entes federativos e que a apreciação da ocorrência da situação de perigo público iminente é exclusiva das autoridades administrativas competentes.⁸¹

Percebe-se, assim, que a linha de entendimento esboçado no referido julgamento se deu o sentido de que a requisição administrativa da Lei 13.979/2020, ainda que voltada especificamente para o atendimento de uma situação entendida enquanto de interesse público, somente pode ser utilizada após a avaliação a ser feita pela autoridade administrativa competente quanto a sua viabilidade. Portanto, ainda que a referida medida interventiva integre o universo instrumental emergencial à disposição do Estado, ela pode ser preterida por outras medidas que se afigurem enquanto mais adequadas, inclusive, ainda que seja demandada uma atuação administrativa mais incisiva.

Sobre o dever de fundamentação para emprego da requisição administrativa em comento ou de outra medida para atendimento das necessidades decorrentes de insumos sanitários e médicos, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6362/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, reforçou-se o entendimento de que as requisições da Lei 13.979/2020 devem ser lastreadas por evidências científicas e elementos concretos que tornem a medida interventiva enquanto necessária. Na verdade, a referida ação questionava a possibilidade de as requisições da Lei 13.979/2020 poderem ser efetivadas especificamente pelo Ministério da Saúde e pelos gestores locais de saúde. Argumentou-se que, no plano estratégico e de gestão, as requisições só poderiam ser realizadas após estudo e autorização do Ministério da Saúde. Contudo, destacou-se que as requisições administrativas empregadas no combate à pandemia, até o momento, representavam um número muito ínfimo e que possuíam aplicações muito pontuais, sendo, portanto, cada ente federativo teria assegurada sua competência para, mediante um juízo de

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 671/DF**. Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Recorridos: União e outros. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 16 de junho de 2020. Publicado em 06 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753175112>. Acesso em: 28 jun. 2021

oportunidade, requisitar ou não bens e serviços para fins de atendimento sanitários e/ou médicos.⁸²

Conquanto a questão do referido julgamento tenha recaído com maior incidência sobre o aspecto federativo e sobre a possibilidade de centralização e controle da União sobre a aplicabilidade da medida de intervenção na propriedade particular dos demais entes federativos, ela repisa a compreensão de que a análise do caso concreto e dos elementos pertinentes à aferição da situação de perigo público iminente se fazem indispensáveis para autorizar o emprego da requisição administrativa.

Em relação ao alcance da medida interventiva da Lei 13.979/2020, isso é, sobre a possibilidade de os bens e serviços públicos constituírem, além da propriedade particular, objetos passíveis de requisição por outro ente federativo, o Supremo Tribunal Federal foi muito enfático em reafirmar seu entendimento contra tal possibilidade. Em duas ocasiões, o órgão colegiado do referido Tribunal, quando do Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.393/MT, em 22 de junho de 2020⁸³ e do Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.463/SP, em 08 de março de 2021⁸⁴. Na primeira ação, discutiu-se a invalidade de requisição administrativa realizada pela União sobre 50 (cinquenta) unidades de ventiladores pulmonares adquiridos pelo Estado do Mato Grosso junto a uma determinada sociedade empresária, através de dispensa de licitação com fulcro na existência de situação emergencial. Por sua vez, a segunda ação questionava a possibilidade de a União requisitar agulhas e seringas, insumos médicos, empenhados pelos Estado de São Paulo para a execução do plano estadual de imunização contra o coronavírus. Diante da similitude das situações fáticas, o cerne das decisões se deu no mesmo sentido para ambos os casos. O Supremo Tribunal Federal, em resumo, assentou expressamente a impossibilidade de requisições

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6362/DF**. Requerente: Confederação Nacional de Saúde - Hospitais, Estabelecimentos e Serviços - CNS. Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 02 de setembro de 2020. Publicado em 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754607621>. Acesso em: 28 jun. 2021

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.393/MT**. Autor: Estado de Mato Grosso. Réu: União e outro. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 22 de junho de 2020. Publicado em: 08 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753201798>. Acesso em: 28 jun. 2021.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.463/SP**. Autor: Estado de São Paulo. Réu: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 08 de março de 2021. Publicado em: 17 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755350176>. Acesso em: 28 jun. 2021.

administrativas voltadas para bens ou serviços de outros entes federativos, ou seja, de bens e serviços tidos enquanto públicos.

Discussão muito semelhante também pode ser verificada fora do âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, foi instado a analisar situações em que a União e um determinado estado disputavam os mesmos bens, quais sejam, ventiladores pulmonares.

Identificou-se o julgamento do Agravo de Instrumento tombado sob o Processo nº 0804236-82.2020.4.05.0000, de relatoria do Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior e julgado pela 4ª Turma em 02 de junho de 2020. A discussão acompanhou ação judicial manejada pelo Estado do Rio Grande do Norte contra a União Federal e a INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar LTDA, tendo sido deferida liminar para suspender os efeitos da requisição administrativa efetivada pela União em relação algumas unidades de ventiladores pulmonares licitadas pelo Estado do Rio Grande do Norte junto à INTERMED. O Juízo de primeiro grau deferiu o pedido liminar, razão pela qual a União interpôs o recurso de agravo de instrumento. A tese recursal da União foi construída no sentido de que a excepcionalidade da situação decorrente do avanço da pandemia do COVID-19, aliado ao fato de que com a efetivação da requisição administrativa a contratação, ainda que não finalizada, não poderia ser concluída.

A 4ª Turma, à unanimidade e seguindo o voto do relator, entendeu que, apesar de o instrumento da requisição administrativa autorizar o uso da propriedade particular alheia, ela é um mecanismo de exceção ao direito de propriedade. De outra banda, a contratação dos ventiladores pulmonares pelo Estado do Rio Grande do Norte é uma forma habitual de aquisição pela Administração Pública e também é pautada na satisfação do interesse público. Logo, a conclusão foi de que, na ocasião, não poderia a requisição administrativa efetivada pela União Federal obstaculizar a contratação dos bens móveis pela Administração Pública Estadual, vez que ela também atendia ao interesse público defendido em âmbito estadual⁸⁵.

Portanto, é possível inferir que as demandas judiciais envolvendo a utilização do instrumento interventivo do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 concentram a discussão sobre a

⁸⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (Quarta Turma). **Agravo de Instrumento nº 0804236-82.2020.4.05.0000**. Agravante: União Federal. Agravado INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar LTDA e outro. Relator: Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior. Julgamento em 02 de junho de 2020. Autuado em 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=a3656a2c3a44594342ca6c8f8bd3e083>. Acesso em 4 fev. 2022.

União, mais precisamente o Ministério da Saúde, atravessar a competência e autonomia administrativa dos demais entes federados que, apesar de também possuírem, pela redação da referida legislação, a possibilidade fazer uso da requisição administrativa para combate à pandemia do COVID-19, optaram por realizar procedimentos aquisitivos, normalmente via para suprirem suas respectivas necessidades.

Por seu turno, no âmbito da Justiça Estadual, as discussões estão concentradas no aspecto da legalidade ou dos efeitos concretos que a requisição administrativa pode provocar no aspecto econômico e social de seu uso pela Administração Pública e a consequente indenização/reparação a ser percebida pelo particular.

A esse respeito, verifica-se o julgamento do Agravo de Instrumento nº 8001620-61-2021.8.05.000, de relatoria da Desembargadora Pilar Célia Tobio de Claro, pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Tratou-se, na origem, de ação, com pedido liminar, ajuizada em face do Município de Salvador/BA, em que a Associação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição - Província de Santa Cruz almejou receber o pagamento em contrapartida à requisição administrativa do Hospital da Sagrada Família. A liminar restou indeferida sob o argumento de esgotamento da ação e de ordem de pagamento, razão pela qual fora interposto o recurso de Agravo de Instrumento.

Ao compulsar os autos, a relatora pontuou que a controvérsia não repousava propriamente na efetiva requisição administrativa do Hospital da Sagrada Família realizada pelo Município de Salvador, mas no fato de que a medida administrativa, apesar de legal, importou na sujeição do particular ao um quadro de agravamento de dificuldade financeiras. Nesse sentido, considerou-se a argumentação da recorrente que destacou o fato de a requisição administrativa ter retirado o poder de gestão da unidade, bem como dificultado a captação de receitas vez que a medida administrativa recaiu sobre toda a unidade hospitalar, com suas benfeitorias, pertencas e afetou os profissionais que não foram absorvidos pela conduta do Município.

A conclusão, então, exarada, à unanimidade, pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia foi de que a requisição administrativa, enquanto instrumento excepcional, ainda que tenha o uso autorizado e justificado pela supremacia do interesse público sobre o privado, não pode importar na insolvência do requisitado. Assim, o recurso foi julgado

parcialmente procedente, determinando que o Município de Salvador efetuasse o pagamento dos valores incontroversos a título de contrapartida à requisição administrativa da unidade de saúde em comento.⁸⁶

Um exemplo de impugnação à legalidade de requisição administrativa realizada pela Administração Pública pode ser encontrada no julgamento do Agravo de Instrumento nº 1472709-79.2021.8.13.000, de relatoria do Desembargador Edilson Olímpio Fernandes, pela 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Tratou-se de recurso de agravo de instrumento interposto em face de decisão interlocutória que, nos autos de Mandado de Segurança, com pedido liminar, impetrado pelo Hospital Santa Marta em face de suposto ato coator praticado pelo Secretário Municipal de Saúde e o Prefeito do Município de Formiga/RS que, com a diminuição dos números de internações, não procedeu à restituição da unidade hospitalar e, ainda, permitiu a inscrição do particular em cadastro de inadimplentes, indeferiu o pedido liminar.

Na análise dos autos, o Desembargador relator pontuou que a tese do agravante era de que, uma vez que o número de internações decorrentes do COVID-19 diminuíram e o Município tivesse entrado em fase mais branda de programa estadual de monitoramento da pandemia, a requisição administrativa não poderia ser continuada.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, então, negou provimento ao recurso e consignou, na ocasião, que a requisição administrativa ocorreu para atender razão de situação emergencial e que o próprio contexto normativo do referido ato já elenca a sua transitoriedade, qual seja, o fim do perigo público iminente. Assim, apesar de o Município de Formiga integrar, momentaneamente, a fase mais branda do programa estadual de monitoramento do avanço do quadro de internações hospitalares, tal elemento não teria o condão de afastar, quando isoladamente considerado, a pertinência da requisição administrativa efetivada, vez que a análise do Judiciário deve estar limitada à verificação da presença dos pressupostos autorizadores da edição do ato administrativo.⁸⁷

⁸⁶ BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Primeira Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 8001620-61.2021.8.05.0000**. Agravante: Congregação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição. Agravado: Município de Salvador/BA. Relatora: Desembargadora Pilar Célia Tobio de Claro. Publicado em 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/bebb3d05-8f14-3cc2-bc68-665227b6a2e6>. Acesso em 06 fev. 2022.

⁸⁷ MINAS GERAIS Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Sexta Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 001472709-79.2021.8.13.0000**. Agravante: Hospital Santa Marta EIRELI. Agravado: Município de Formiga/MG. Relator: Desembargador Edilson Olímpio Fernandes. Julgamento em 14 de dezembro de 2021. Publicado em 16 de dezembro de 2021. Disponível em:

O entendimento jurisprudencial evidencia o reconhecimento de que, enquanto apenas uma das múltiplas ferramentas à disposição da Administração Pública, de forma geral, a requisição administrativa, conquanto que voltada para o atendimento de uma situação de perigo público iminente, não pode ser utilizada enquanto forma aquisitiva primária de propriedade, sobretudo, no que tange aos bens públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a emergência da pandemia do novo coronavírus, viu-se o surgimento da necessidade de uma atuação mais efetiva da coletividade, sobretudo da Administração Pública, para o controle dos efeitos oriundos do aumento do quadro de infecções. Nesse sentido, observou-se que, no plano normativo, a atividade administrativa pública ganhou uma especial atenção com a edição da Lei nº 13.979/2020 que, no espectro de incremento instrumental à disposição do Estado, trouxe lume às ferramentas que não encontravam, até então, aplicação prática.

Desse modo, no presente trabalho, tentou-se realizar uma breve análise sobre o ressurgimento da aplicação da modalidade interventiva na propriedade privada da requisição administrativa, sobretudo quando do contexto do combate à pandemia do novo coronavírus. Esta é uma ferramenta que, apesar de possuir um espaço muito delimitado de incidência, é importante para o aparato administrativo, vez que possibilita uma atuação mais direta da autoridade competente sobre os bens dos administrados para que se resolva uma situação de perigo público iminente.

Partindo dessa perspectiva, a presente pesquisa se propôs a examinar como a Administração Pública para o atingimento de sua finalidade precípua, aqui entendida enquanto a promoção do bem estar coletivo/social, valendo-se da flexibilização e mitigação de perspectivas individualistas, em especial àquelas que recaem sobre o direito de propriedade, encontra, dentro de seu arcabouço instrumental, mecanismos de intervenção que são voltados especificamente para o retorno de um cenário de normalidade administrativa.

A requisição administrativa, então, enquanto uma modalidade de intervenção pouco observada no plano fático, ganhou contornos que, para além da intervenção do Estado na propriedade particular, ensejou discussões sobre a própria organização administrativa do

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1472709-79.2021.8.13.0000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>.

Acesso em: 06 fev. 2022.

Estado brasileiro. A questão se mostra de importante análise, uma vez que, diante do aparente desconhecimento acerca da amplitude da referida modalidade interventiva, tornou-se possível verificar a perspectiva dúplice que tal instrumento administrativo pode provocar nas esferas de patrimonialidade pública e privada.

Em linhas gerais, buscou-se no presente trabalho compreender as características centrais, no plano normativo e doutrinário, de uma modalidade singular de atividade estatal interventiva. A partir da análise e do levantamento bibliográfico empreendido, verificou-se que a delimitação do campo da atividade interventiva do Estado na propriedade privada é fruto de um processo de ascensão da centralidade da promoção do bem estar da coletividade. Nesse sentido, a flexibilização do direito de propriedade e a expansão da atividade administrativa, mostram-se enquanto uma via adequada para afastar os efeitos decorrentes de situações em que a urgência, oriunda de um risco significativo, conclama uma resposta rápida e efetiva do Estado. Portanto, a intervenção do Estado na propriedade privada moldada à requisição administrativa ocupa um lugar significativo, vez que o instrumento em comento confere maleabilidade à atuação estatal que, diante das circunstâncias, pode atribuir caráter aquisitivo a uma ferramenta precipuamente interventiva, quando passa a requisitar bens consumíveis e serviços.

Por seu turno, o contexto da Lei nº 13.979/2020, ao reavivar o uso da requisição administrativa para combater a expansão do novo coronavírus, tornou possível verificar, no plano das demandas judiciais, o entendimento sobre a impossibilidade de a requisição, ainda que pautada na tentativa de solucionar uma situação de calamidade pública, recair sobre bens adquiridos por outros entes federativos. Observou-se, ainda, que o emprego da requisição administrativa não pretere as formas de aquisição de propriedade pelo Estado, de modo que com elas não pode ser confundida.

Podemos, por fim, entender que a requisição administrativa, diante de seu caráter interventivo precípua, independentemente de sua motivação, possui a marca central da residualidade. Assim, apesar de a Lei Federal nº 13.979/2020 ter conferido um espaço de maior visibilidade para a referida medida interventiva, sobretudo quando empregada pela União em face de bens adquiridos por outros entes federativos, a requisição administrativa deve ser utilizada com parcimônia e, com o estabelecimento de mecanismo mais tradicionais e específicos para aquisição de propriedade por parte do Estado, seu campo de incidência deve ser mantido enquanto diminuto no plexo instrumental administrativo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A intervenção do estado na propriedade privada e o papel do município. **Revista Estudos Institucionais**. v.5, n.2, maio/ago., 2019. p. 476.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (Primeira Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº8001620-61.2021.8.05.0000**. Agravante: Congregação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição. Agravado: Município de Salvador/BA.Relatora: Desembargadora Pilar Célia Tobio de Claro. Publicado em 19 de agosto de 2021. Disponível em: <https://jurisprudenciaws.tjba.jus.br/inteiroTeor/bebb3d05-8f14-3cc2-bc68-665227b6a2e6>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. v. 239, 2005, p. 1-32.

BOAVENTURA, Carmen. LOPES, Ronny Charles. **O instituto da requisição administrativa à luz da lei nº 13.979/2020**. Inove. 11 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://inovcapacitacao.com.br/o-instituto-da-requisicao-administrativa-a-luz-da-lei-no-13979-2020/#:~:text=A%20requisi%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20%C3%A9%20uma%20necessidade%20p%C3%ABblica%20urgente>. Acesso em: 22 jun. 2021

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 08 jun 2021.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Brasília. DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824**. Brasília, DF. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 06 jun. 2021

BRASIL. **Decreto nº 10.358, de 31 de agosto de 1942.** Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm#art2. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.812, de 8 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4812.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 51.644-A, de 26 de novembro de 1962.** Aprova o Regulamento da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D51644a.htm. Acesso em 09 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 6, de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966.** Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0002.htm. Acesso em: 09 jun. 2021

BRASIL. **Decreto nº 9.385, de maio de 2018.** Autoriza a requisição de veículos particulares necessários ao transporte rodoviário de cargas consideradas essenciais pelas autoridades envolvidas nas ações de desobstrução de vias públicas determinadas pelo Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9385.htm. Acesso em: 16 jun. 2021

BRASIL. **Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=LEI%20DELEGADA%20N%C2%BA%204%2C%20DE%2026%20DE%20SETEMBRO%20DE%201962.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20interven%C3%A7%C3%A3o%20no,necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo. Acesso em 30 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 26 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6362/DF.** Requerente: Confederação Nacional de Saúde - Hospitais, Estabelecimentos e Serviços - CNS. Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 02 de setembro de 2020. Publicado em 09 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754607621>. Acesso em: 28 jun. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 671/DF.** Recorrente: Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL). Recorridos: União e outros. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 16 de junho de 2020. Publicado em 06 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753175112>. Acesso em: 28 jun. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.625/DF.** Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimados: Presidente da República e outro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 08 de março de 2021. Publicado em 12 de abril de 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6.625MC4.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.463/SP.** Autor: Estado de São Paulo. Réu: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 08 de março de 2021. Publicado em: 17 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755350176>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.393/MT.** Autor: Estado de Mato Grosso. Réu: União e outro. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento em 22 de junho de 2020. Publicado em: 08 de julho de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753201798>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. (Quarta Turma). **Agravo de Instrumento nº 0804236-82.2020.4.05.0000.** Agravante: União Federal. Agravado INTERMED - Equipamento Médico Hospitalar LTDA e outro. Relator: Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Junior. Julgamento em 02 de junho de 2020. Autuado em 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=a3656a2c3a44594342ca6c8f8bd3e083>. Acesso em 4 fev. 2022.

CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Márcilio Toscano. **Aspectos econômicos da requisição administrativa. Faltam estudos empíricos sobre o impacto das requisições administrativas no mercado.** JOTA. 12 de abril de 2020. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020>. Acesso em: 26 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Intervenção do estado na propriedade**. Manual de direito administrativo. - 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. N.P.

CARVALHO, Guilherme; MAFFINI, Rafael. **Coronavírus e o “direito administrativo da crise”**. 24 de março de 2021. Consultor Jurídico - Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-24/carvalho-maffini-coronavirus-direito-administrativo-crise#:~:text=Ali%C3%A1s%2C%20o%20DIREITO%20ADMINISTRATIVO%20DA,limitares%20que%20determinam%2C%20por%20exemplo%2C>> Acesso em: 04 jun. 2021.

CARVALHO, Raquel. **Requisição administrativa: aspectos básicos do regime jurídico**. Direito administrativo para todos. Março. 2019. Disponível em: <https://direitoadministrativoparatodos.com/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/>. Acesso em: 11 jun. 2021

CASADO. Ubirajara. O Estado pode obrigar pessoas a trabalhar por requisição? **Youtube**, publicado em 06 de abr. de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/fWWGjqAuNCA>. Acesso em: 17 abr. 2022

COUTINHO, Clara; KUBLISCKAS, Wellington Márcio; VASCONCELOS, Beto; XAVIER, Eduardo. **Requisição administrativa em tempos de pandemia. Determinação deve sempre ser acompanhada de avaliação criteriosa por parte do Poder Público quanto às alternativas existentes**. JOTA. 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/requisicao-administrativa-em-tempos-de-pandemia-09042020>. Acesso em: 26 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Princípios da administração pública**. Direito administrativo - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020. N.P.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Restrições do estado sobre a propriedade privada**. Direito administrativo. - 33. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2020. N.P.

ESTADO DO CEARÁ. **Nota de esclarecimento - Requisição de insumos e medicamentos**. 27 de março de 2020. Disponível em: <http://www.hgf.ce.gov.br/index.php/noticias/45885-insumos-medicamentos>. Acesso em: 26 jun. 2021.

ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto nº 46.061, de 25 de maio de 2018**. Declara situação de emergência no âmbito do Estado de Pernambuco e autoriza a adoção de medidas necessárias ao enfrentamento dos transtornos decorrentes do movimento de paralisação nos serviços de transporte rodoviário. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=46061&complemento=0&ano=2018&tipo=&url=>. Acesso em 30 jan. 2022.

ESTADO DE PERNAMBUCO. **Decreto nº 48.831, de 19 de março de 2020**. Determina a requisição administrativa de bens imóveis, benfeitorias e equipamentos que especifica. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=48831&complemento=0&ano=2020&tipo=&url=>. Acesso em 31 jan. 2022.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do direito administrativo social. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 2, maio/ago., 2017. p.99.

Governo de Pernambuco entra em loja e recolhe máscaras; empresário reprovava operação. Diário de Pernambuco. 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/03/governo-de-pernambuco-entra-em-loja-e-leva-mascaras-empresario-reprov.html>. Acesso em 26 jun. 2021.

GUIMARÃES, Tâmara Matias; SANTIAGO, Marcus Firmino; SOUZA, Luiza Baleeiro Coelho. **Estado, sociedade e mercantilização da vida: uma proposta para o resgate do protagonismo social na definição do bem comum.** In: BRASIL, Deilton Ribeiro; CARVALHO, Délton Winter de; SILVA, Romeu Faria Thomé da. A emergência do direito dos desastres na sociedade de risco globalizada. Belo Horizonte: Conhecimento Editora. 2020. p. 170.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Uma definição de interesse público e a priorização de direitos fundamentais.** 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-28/mp-debate-interesse-publico-priorizacao-direitos-fundamentais>. Acesso em: 01 jun. 2021.

ISSA, Rafael Hamze. **Requisição administrativa para enfrentamento da covid-19.** JOTA. 24 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/requisicao-administrativa-para-enfrentamento-da-covid-19-24032020>. Acesso em: 25 jun. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito administrativo da emergência - um modelo jurídico.** In: JUSTEN FILHO, Marçal (et al.) - Covid-19 e o direito brasileiro. Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini.2020. N.P.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Desapropriação.** Curso de direito administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros. 2015. p. 929

MINAS GERAIS Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (Sexta Câmara Cível). **Agravo de Instrumento nº 001472709-79.2021.8.13.0000.** Agravante: Hospital Santa Marta EIRELI. Agravado: Município de Formiga/MG. Relator: Desembargador Edilson Olímpio Fernandes. Julgamento em 14 de dezembro de 2021. Publicado em 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1472709-79.2021.8.13.0000&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 06 fev. 2022.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. **Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva.** **Revista Controle - Doutrina e Artigos.** Fortaleza. v. 16, n.1, 2018, jan/jun.p. 113-140

MOREIRA, Egon Bockmann. Notas sobre o estado administrativo: de omissivo a hiperativo. **Revista Estudos Institucionais**, Vol. 3, no. 1, JAN./JUN., p. 160, 2017. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/154>. Acesso em: 27 mai. 2021.

MEIRELLES, HELY Lopes. **Intervenção do estado na propriedade.** Direito administrativo brasileiro . -42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 759.

NUNES, Walter. **Lei abre brecha para batalhas entre União e governos locais**. Folha de Pernambuco. 14 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/lei-abre-brecha-para-batalhas-entre-uniao-e-governos-locais/137105/>. Acesso em 22 jun. 2021

Pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal: Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=%22requisi%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%22%20%22covid%22&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 28 jun. 2021

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Princípios da administração pública: a supremacia do interesse público sobre o interesse particular. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, ano 1, n.4, p. 91.

RIBEIRO, Leonardo Coelho. O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. **Revista de Direito Administrativo**. v. 272, 2016, p. 209-249.

SEVILLANO, Elena. **OMS declara que coronavírus é uma pandemia global**. El país. Madri, Espanha. 11 mar 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-03-11/oms-declara-que-coronavirus-e-uma-pandemia-global.html>. Acesso em 16 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito de propriedade**. Curso de direito constitucional positivo. - 39. ed., rev. e atual./até a Emenda Constitucional n. 90 de 15.9.2015 - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 274.