



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS III  
CENTRO DE HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**RAIZA RAFAELA DO NASCIMENTO ONOFRE DE BRITO LIRA**

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA DECORRENTE DA  
COVID-19: *APLICABILIDADE E LIMITAÇÕES***

**GUARABIRA  
2021**

RAIZA RAFAELA DO NASCIMENTO ONOFRE DE BRITO LIRA

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA DECORRENTE DA  
COVID-19: *APLICABILIDADE E LIMITAÇÕES***

Trabalho de Conclusão de Curso (artigo) apresentado a Coordenação do Departamento do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, Campus III, como requisito à obtenção do título de Bacharela em Direito.

**Área de concentração:** Direito Administrativo e Direito Constitucional.

**Orientador:** Prof. Me. Carlos Braúlio da Silveira Chaves.

**GUARABIRA  
2021**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

L768r Lira, Raiza Rafaela do Nascimento Onofre de Brito.  
Requisição administrativa em tempos de pandemia decorrente da COVID-19 [manuscrito] : aplicabilidade e limitações / Raiza Rafaela do Nascimento Onofre de Brito Lira. - 2021.  
26 p.  
  
Digitado.  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades , 2021.  
"Orientação : Prof. Me. Carlos Braúlio da Silveira Chaves , Coordenação do Curso de Direito - CH."  
1. Requisição administrativa. 2. Bens e serviços particulares. 3. Pandemia da Covid-. I. Título  
21. ed. CDD 342.06

RAIZA RAFAELA DO NASCIMENTO ONOFRE DE BRITO LIRA

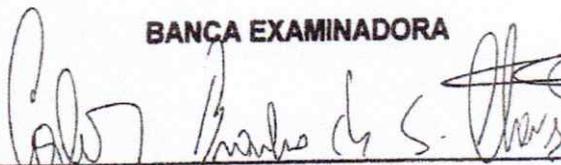
**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA DECORRENTE  
DA COVID-19: APLICABILIDADE E LIMITAÇÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso  
(artigo) apresentado a Coordenação do  
Departamento do Curso de Direito da  
Universidade Estadual da Paraíba,  
Campus III, como requisito à obtenção  
do título de Bacharela em Direito.

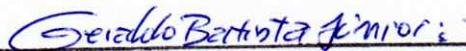
Área de concentração: Direito  
Administrativo e Direito Constitucional.

Aprovada em 02 de junho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**



Prof. Me. Carlos Bráulio da Silveira Chaves  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Geraldo Batista Júnior  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Me. Jossano Mendes de Amorim  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

*Dedico este trabalho a Deus. Seu fôlego de vida em mim me foi sustento e me deu coragem para prosseguir em tantas vezes que pensei em desistir.*

*“As mais soberanas funções do poder não gozam da sua soberania senão nos limites da competência em que as leis a circunscreveram”.*

**(Rui Barbosa)**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Conceito e fundamentos legais .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2 Indenização .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Extinção.....</b>	<b>14</b>
<b>3 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 Pandemia da Covid-19.....</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Pandemia como perigo público iminente.....</b>	<b>16</b>
<b>3.3 Aplicabilidade da requisição administrativa à saúde na pandemia .....</b>	<b>17</b>
<b>4 LIMITAÇÕES DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS DE SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA .....</b>	<b>19</b>
<b>4.1 Requisição e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.....</b>	<b>19</b>
<b>4.2 Requisição e a autonomia dos entes federativos – impossibilidade de requisição administrativa de bens públicos destinados à saúde .....</b>	<b>20</b>
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>22</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>23</b>

# REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA DECORRENTE DA COVID-19: APLICABILIDADE E LIMITAÇÕES

## ADMINISTRATIVE REQUIREMENTS IN PANDEMIC TIMES ARISING FROM COVID-19: APPLICABILITY AND LIMITATIONS

Raiza Rafaela do Nascimento do Nascimento Onofre de Brito Lira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo fazer uma análise do instituto da requisição administrativa diante da nova realidade no país advinda pela pandemia da COVID-19, pois é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, com previsão constitucional, onde diz que em caso de eminente perigo público o Estado pode se valer desse instituto para requisitar bens e serviços de particulares. Assim, como a pandemia da covid-19 foi reconhecida como eminente perigo público o Governo passou a se utilizar da requisição como um dos mecanismos do combate à doença. O governo federal editou a Lei nº 13.979/20, que em seu art. 3º, inciso VII, traz a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas. A proposta deste artigo é também mostrar suas aplicabilidades e limitações diante desse cenário supracitado. Esta investigação bibliográfica, de vertente exploratória, usou como suporte a doutrina em livros, artigos científicos, revistas, legislação e o acesso em site de notícias para levantar os dados necessários ao aprofundamento da temática. Quanto ao problema, a pesquisa tem caráter qualitativo e usará método dedutivo, a fim de analisar e interpretar os dados obtidos.

**Palavras-chave:** Requisição administrativa. Bens e serviços particulares. Pandemia da Covid-19. Lei nº 13.979/20.

### ABSTRACT

This article aims to make an analysis of the institute of administrative requisition in the face of the new reality in the country arising from the pandemic of COVID-19, because administrative requisition is a form of State intervention in private property, with a constitutional provision, which says in in the event of imminent public danger, the State may use this institute. Thus, as the covid-19 pandemic was recognized as an eminent public danger, the Government started to use the requisition as one of the mechanisms to fight the disease. The federal government issued Law no. 13.979/20, which in its art. 3º, item VII, brings the possibility of administrative requisition of goods and services from natural and legal persons. The purpose of this article is to analyze the administrative request before Covid-19 and show what its applicability and limitations are in the face of this scenario. This exploratory bibliographic investigation used the doctrine in books, scientific articles, magazines, legislation and access to the news website to raise the data necessary to deepen the theme. As for the problem, the research is qualitative and will use a deductive method in order to analyze and interpret the data obtained.

**Keywords:** Administrative Requisition. Private goods and services. Covid-19 Pandemic. Law no. 13.979/20.

---

<sup>1</sup> Aluna de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus III, Guarabira-PB; E-mail: [raizarafaela16@gmail.com](mailto:raizarafaela16@gmail.com).

## 1 INTRODUÇÃO

Com a pandemia da COVID-19, viu-se a mídia falando muito sobre o instituto da requisição administrativa, e de como começou a ser utilizada pelo poder público como forma de mecanismo de combate à doença do novo coronavírus, com base na Lei 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, que em seu artigo 3º, inciso VII, aborda a requisição administrativa de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas.

O artigo 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, permite que o poder público utilize da sua atuação administrativa para requisição de bens móveis, imóveis e serviços na hipótese de iminente perigo público.

A lei do SUS 8.080/90, traz a possibilidade de requisição administrativa quanto a casos de epidemia, e a doutrina em analogia traz a possibilidade de pandemia como iminente perigo público.

Assim, quando se está diante de uma situação de iminente perigo público a requisição pode ser um instrumento a ser utilizado, com isso o governo começou a requisitar insumos que ajudassem à saúde no processo de tratamento nos leitos dos hospitais e na imunização nacional nesse momento de anormalidade.

Ocorre que, surgem algumas questões quanto ao uso da requisição de bens e serviços durante a pandemia, onde é questionado se a requisição está sendo bem utilizada levando em consideração as decisões do Supremo Tribunal Federal, bem como, se o governo está usando esse instituto de forma correta analisando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, assim como a autonomia dos entes federativos sobre a impossibilidade de requisição de bens e serviços públicos.

Assim, o presente artigo foi escrito com o intuito promover uma análise do instituto da requisição administrativa, que está sendo um dos temas de muita relevância agora na pandemia da covid-19.

Para atingir o escopo deste trabalho, foi preciso analisar autores do direito administrativo, bem como obras e decisões jurídicas imprescindíveis ao entendimento do instituto da requisição administrativa em tempos de pandemia.

No que tange aos procedimentos metodológicos foi adotado o método bibliográfico, buscando explicar os problemas através da análise de autores exteriorizadas em forma de livros, publicações, artigos, resumos, revistas, etc. também foi utilizado como fonte de pesquisa a legislação.

A metodologia presente nessa pesquisa está voltada a uma análise da requisição administrativa no âmbito da saúde em tempos de pandemia.

Para isso, com o intuito de promover informação, foi utilizado de pesquisa bibliográfica conceituando o que é a requisição e seu fundamento legal, apontando elementos básicos correlatos à Pandemia da Covid-19, e analisando aplicabilidade e limitações dando exemplos de decisões em casos concretos.

Esta investigação bibliográfica, de vertente descritiva, usou como suporte a doutrina em livros, artigos científicos, revistas, legislação e o acesso em site de notícias para levantar os dados necessários ao aprofundamento da temática. Quanto ao problema, a pesquisa tem caráter qualitativo e usará método dedutivo, a fim de analisar e interpretar os dados obtidos.

Em suma, o trabalho está dividido em três tópicos: *A requisição administrativa* que tem por viés conceituar o que é a requisição administrativa e explicar seus principais fundamentos legais, ainda falar sobre quando acontece indenização devida aos particulares sujeitos e quando ocorre a extinção da requisição. O Segundo tópico *requisição administrativa no âmbito da saúde na pandemia da covid-19*, traz aspectos

relevantes sobre a pandemia da covid-19, e como a pandemia é vista como perigo público iminente, assim como a aplicabilidade da requisição administrativa no âmbito da saúde dando exemplos em casos concretos. Já o último tópico refere-se às *limitações da requisição administrativa de bens e serviços de saúde em tempos de pandemia*, a qual mostra que o Estado ao se utilizar da requisição administrativa deve observar os princípios da razoabilidade de proporcionalidade, bem como os cuidados em requisitar bens e serviços de entes públicos, pois deve ser respeitada a autonomia dos entes federativos, também mostrando decisões jurídicas em casos concretos.

## 2 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

### 2.1 Conceito e fundamentos legais

A constituição Federal, pensando na coletividade, dependendo das circunstâncias, autoriza a intervenção do Estado na propriedade privada, levando em consideração os princípios da função social da propriedade e do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. São dois modos de intervenção o restritivo e o repressivo. O modo restritivo é aquele que limita e condiciona o uso da propriedade, contudo passado a necessidade do uso, a propriedade volta ao proprietário, assim temos que a intervenção restritiva é tida como branda, enquanto que o modo repressivo o particular perde a propriedade, neste caso tida como mais grave.

Requisição administrativa é uma modalidade de intervenção restritiva do Estado na propriedade privada, por meio da qual o ente estatal se utiliza de bens imóveis, móveis e serviços particulares no caso de eminente perigo público, encontra-se prevista no artigo, 5º, inciso XXV, da Constituição Federal, *in verbis*:

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;** (grifo nosso).

A requisição administrativa tem caráter temporário, sendo autoexecutória e ocorre de forma direta, ou seja, não precisa de autorização prévia do particular e nem autorização judicial. Conforme Souza Júnior (2013, p. 31) “requisição administrativa é uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada, fundamentada na necessidade de socorro público, conforme previsão do art. 5º, inciso XXV, da CRFB”. Souza Júnior (2013, p. 31) completa dizendo que “será praticada pelo agente público competente, em nome da Administração Pública.

Podemos ter como conceito de requisição administrativa, conforme prudente orientação de Moraes Filho:

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 eminente restando assegurada a indenização posterior, desde que comprovado o prejuízo (MORAES FILHO, 2018, p.120).

Ainda conforme define o ensinamento de Meirelles:

Requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias. O fundamento do instituto da requisição encontra-se no art. 5º, XXV, da CF, que autoriza o uso da propriedade particular, na iminência de perigo público, pelas autoridades competentes (civis ou militares) (SOUZA JÚNIOR, 2013, *apud* MEIRELLES, 2010, p. 660).

Assim, observa-se que a requisição é temporária, o ente público se utiliza do bem ou serviço de um particular na iminência de um perigo, logo quando esse perigo é minimizado ou extinto o bem volta ao particular, sendo devido indenização, se for o caso.

Ademais, apesar de a constituição dizer que os bens e serviços requisitados devem ser de propriedade privada, bens e serviços públicos, podem ser requisitados, porém apenas nos casos de estado de defesa e estado de sítio, conforme disciplina os artigos 136, §1º, II, e 139, VII, da Constituição Federal. De acordo, nos diz Daniel Tolentino:

Apenas excepcionalmente, em contexto de declarado estado de defesa (artigo 136, §1º, II) ou estado de sítio (artigo 139, VII), é que a Constituição admite que a requisição possa abranger bens públicos, uma vez que inexistente, nos dispositivos constitucionais que tratam da requisição nas hipóteses de estado de exceção, a limitação da incidência do instituto à “*propriedade particular*” constante no artigo 5º, XXV (TOLENTINO, 2021, n.p.).

Assim, os entes federativos não podem requisitar bens e serviços de outros entes federativos, pois estes são bens públicos, a não ser em casos de estado de defesa e estado de sítio, pois a constituição quando trata da requisição deixa expressamente claro que esse instituto se dará na propriedade particular privada.

Quanto ao tipo, temos duas formas de requisição administrativa, quais sejam a requisição civil e a requisição militar, conforme nos ensina Carvalho Filho:

Anteriormente, a requisição era instituto que só tinha aplicação em situação de guerra ou de movimentos graves de origem política. Hoje, ingressou no direito administrativo, servindo para fins militares e civis. Há, portanto, dois tipos de requisição: a requisição civil e requisição militar (CARVALHO FILHO, 2009, *apud* MEIRELLES, p. 747).

Assim, a requisição civil objetiva evitar danos à coletividade, que afetem a vida e a saúde, enquanto a requisição militar visa à proteção da segurança interna e a manutenção da Soberania Nacional. Porém, nos dois casos, é preciso verificar o perigo público iminente.

Quanto à competência de legislar sobre requisição administrativa, conforme artigo 22, inciso III, da Constituição Federal, é atribuído à União, contudo não impede que outros entes pratiquem atos de requisição, tal qual nos diz Gomes:

Prevista no artigo 5º, XXV, da Constituição Federal, a requisição administrativa é instituto cuja competência para legislar foi atribuída à União, pelo artigo 22, III da Carta Maior. Isso, no entanto, não impede a prática de atos de requisição por autoridades dos Estados e dos Municípios, além daquelas ligadas ao governo federal. Isso porque a previsão constitucional diz respeito à competência legislativa, e não impede a efetivação da medida por qualquer dos entes políticos (GOMES, 2020, p. 181).

Assim, a competência legislativa é da União, porém todos os entes poderão se utilizar da requisição, por meio de decretos que disciplinem como se dará a requisição em sua localidade.

Igualmente, no Código Civil, também, há previsão do instituto da requisição administrativa pelo Estado quando normatiza sobre a propriedade em seu art. 1.228, § 3º:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

(...)

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, **bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente** (grifo nosso).

Ademais, temos outra previsão legislativa sobre a requisição administrativa que é a Lei 8.080/90, conhecida como a lei do SUS, que em seu artigo 15, inciso XIII diz:

Art. 15º 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 **poderá requisitar bens e serviços**, tanto de pessoas naturais como jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização; (grifo nosso).

E mais recentemente foi editada a Lei nº 13.979/20, que ficou conhecida como a lei do coronavírus. Cunha e Farranha (2020) mencionam que a emergência pública causada pela pandemia do coronavírus (Covid-19) foi editada a Lei nº 13.979/20, que detalha os procedimentos que devem ser adotados pelas autoridades públicas brasileiras, a qual também há previsão sobre a utilização de requisição administrativa pelo Estado, em seu art. 3º, inciso VII, diz que:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

VII - **requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa** (grifo nosso).

Assim, observa-se que, a requisição administrativa é utilizada pelo Estado em situações emergenciais, encontra-se normatizada pela Constituição da República Federal, bem como leis federais, como é o caso da Lei do SUS (Lei nº 8.080/90); o Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002) e, também, pela recente legislação da pandemia (Lei nº 13.979/20), que dispõe sobre as medidas para enfrentamento de emergência de saúde pública.

## 2.2 Indenização

De acordo com a Constituição Federal, o Estado quando se utiliza da requisição administrativa, o bem ou serviço, é usado de forma gratuita, e não há indenização prévia, só haverá indenização se efetivamente ocorrer um dano. De acordo com (GOMES, 2020, *apud* CARVALHO FILHO, 2013, p. 795) “a indenização decorrente da utilização dos bens ou serviços será ulterior, fato explicável pela urgência que gera a requisição, urgência naturalmente incompatível com o processo moroso de apuração prévia do quantum indenizatório”. E conforme os ensinamentos de Carvalho Filho (2009, p. 749) “o objeto das requisições é bem amplo: abrange bens imóveis, móveis e serviços particulares. A finalidade é sempre a de preservar a sociedade contra situações de perigo público eminente”.

Em concordância nos ensina Moraes Filho (2018), seguindo o exame da redação constitucional, a decretação da requisição administrativa poderá motivar indenização ulterior do particular em decorrência da utilização de bens e/ou serviços pela autoridade pública. Diz-nos ainda que, a indenização ocorrerá sempre após a cessação do eminente perigo público causador da requisição administrativa, marcada pelo encerramento da utilização da propriedade privada e a consequente desocupação do imóvel.

Do mesmo modo disciplina Souza Júnior:

O posicionamento doutrinário leva ao entendimento de que seria moroso qualquer tipo de discussão anterior à requisição para avaliar o valor da indenização, visto que a intervenção estatal, no caso da requisição, ocorre sempre em situação de urgência. **Infere-se que o simples incômodo causado ao particular não é motivo suficiente para interpor pedido de indenização, pois qualquer cidadão está sujeito a ter seu bem requisitado pela autoridade pública** (SOUZA JÚNIOR, 2013, p. 46) (grifo nosso).

Assim, conforme dada urgência e gravidade do perigo público iminente, não tem como o Estado fazer uma prévia avaliação de uma possível indenização, e tendo em vista que nem sempre o ente deverá indenizar o particular, pois conforme diz a Constituição, é necessário ser levado em conta para indenizar os danos causados ao bem após o uso, caso não houver danos, não haverá indenização.

Contudo, enquanto a Constituição Federal diz que a indenização é posterior ao uso do bem ou serviço, caso haja dano, pois sem danos não há responsabilidade em indenizar, o pressuposto é que haveria enriquecimento sem causa daquele que foi indenizado, a Lei 8.080/90 (Lei do SUS), em seu artigo 15, inciso XIII, diz que é assegurada justa indenização, a pessoas naturais e jurídicas, as quais tiveram seus bens e serviços requisitados, ou seja, a referida lei assegura a indenização posterior ao término da requisição, vejamos:

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 poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;** (grifo nosso).

Consoante a Lei do coronavírus nº 13.979/20, que estabelece no inciso VII, do seu artigo 3º, que será garantido o pagamento posterior de indenização justa a pessoas naturais e jurídicas que tiverem seus bens e serviços requisitados, reparemos:

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:

(...)

**VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;** (grifo nosso).

Sobre indenização de bens e serviços no âmbito da saúde na pandemia da covid-19, explana Gabardo e Monteiro Watzko (2020):

Diante da irrupção da pandemia provocada pela COVID-19, a Lei nº 13.979/2020, estabelece no inciso VII do artigo 3º que a indenização posterior justa está garantida na hipótese do lançar mão da requisição. Logo, a indenização ulterior aparenta se configurar como obrigatória. Ainda assim, poderá haver quem questione a constitucionalidade do referido inciso dessa lei infraconstitucional. A aparente contradição estaria no caráter obrigatório da indenização posterior à requisição do objeto ou serviço (GABARDO E MONTEIRO WATZKO, 2020, p.30).

Desta forma, a Lei do SUS já previa requisição e indenização justa em casos de epidemia, porém a lei do coronavírus é mais específica porque é para o enfrentamento da pandemia do covid-19, onde, também traz a possibilidade de requisição e indenização justa, que pelo texto da lei seria um direito subjetivo, indo contra o que diz a constituição, ou seja, a indenização só aconteceria caso houvesse um dano ao bem do particular, ademais, explana Gabardo e Watzko (2020, p.31) “no atual contexto da pandemia de coronavírus, qualquer interferência restritiva estatal no âmbito da saúde privada irá representar, por presunção objetiva, uma consequência danosa”, isto porque o momento de crise na saúde está afetando todos, logo se tira da saúde para aplicar na saúde, presume-se que está sendo gerado um dano a alguém.

Sobre o assunto Emerim dispõe da seguinte forma:

As duas normas juntas garantem ao requisitado de bens ou serviços a indenização no caso de dano. O fato é que o requisitado de uma forma ou de outra sempre sofrerá algum tipo de dano, podendo ter seu bem danificado, deixar de ter lucros enquanto o objeto estiver fora de seu controle, deixar de trabalhar em benefício próprio para atender o requisitante e outras situações em que a urgência social necessite dos seus préstimos (EMERIM, 2011, p. 42).

Assim, quanto ao momento de indenizar, tanto a constituição como as leis infraconstitucionais, trazem em seus textos, que para qualquer tipo de requisição, o pagamento da indenização, é somente posterior ao uso do bem ou serviço. Contudo, a constituição federal diz que a indenização haverá caso haja dano, enquanto as leis já dispõem de uma justa indenização, sem a menção de dano, deixando subjetivo o entendimento de que o particular que tiver seu bem ou serviço requisitado terá direito a uma justa indenização.

Em suma, primeiro o ente requisita, após, executa, e só por último é que deve pagar por indenização, observando-se a prescrição de cinco anos, conforme Carvalho Filho (2009) o qual diz que: consuma-se em cinco anos a prescrição da pretensão do proprietário para postular indenização (se for o caso) em face da pessoa responsável pela requisição, contado o prazo a partir do momento em que se inicia o efetivo uso pelo poder público, assim, se um particular tiver um bem requisitado e pretender receber indenização, este deverá observar a prescrição de cinco anos, caso contrário, não poderá reivindicar indenização por danos sofridos a um bem.

### 2.3 Extinção

A requisição administrativa é transitória, ou seja, esse instituto só é usado quando há um perigo público na iminência de acontecer, sanado o perigo, o bem volta ao particular, conforme (SERPA, 2020, *apud* MEIRELLES, 2009) tem-se que “requisição é a utilização coativa de bens e serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias.”

Assim, a requisição é transitória, porque se o Estado requisitar o bem e não devolver, na verdade, será uma desapropriação indireta, porque está esbulhando a propriedade particular sem o prévio procedimento de desapropriação que é necessária para a retirada do bem do particular. Portanto, a requisição será sempre transitória, ou seja, depois que o ente usar o bem ele tem que devolver.

Conforme nos ensina Raquel Carvalho:

A requisição administrativa é uma modalidade de intervenção que se caracteriza pela transitoriedade. O seu caráter não definitivo implica que, findo o pressuposto emergencial que a autoriza, o bem ou o serviço retorne à esfera do seu titular. Afinal, após ultrapassada a situação de perigo público iminente ou de guerra, seria desarrazoada a continuidade do uso da coisa ou serviço requisitado pelo Poder Público (CARVALHO, 2019, n.p.).

Corroborando com a colocação Emerim cita:

A temporalidade é das características que definem a Requisição Administrativa do bem ou serviço requisitado. Comenta ainda que, inexistindo a necessidade que deu origem à requisição ou quando esgotado o tempo estabelecido para a prestação de determinado serviço, não mais se justifica a continuidade do atendimento à requisição e esta se extinguirá (EMERIM, 2011, *apud* MEIRA, p. 43).

Assim, não estamos falando da aquisição da propriedade, mas sim do uso de um bem ou serviço temporariamente por parte do poder público em virtude de uma necessidade urgente, ou seja, situação de iminente perigo público, e assim que cessar o perigo o ente devolve o bem, conforme diz Emerim (2011, p. 43) “passados a urgência e a transitoriedade, ocorre a extinção da requisição administrativa que possui em seu bojo a característica de ser utilizada em períodos excepcionais e de anormalidade”; ou seja, a extinção da requisição se dará sem demora desapareça a circunstância de perigo público iminente. Por esse motivo, a requisição é de caráter transitório, notório de que aquela situação não terá longa duração.

### 3 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO ÂMBITO DA SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA

#### 3.1 Pandemia da Covid-19

Covid-19 é o nome da doença causado pelo novo coronavírus, que se convencionou chamar de SARS-COV-2, pelo fato de que em 2002 e 2003 a China teve uma epidemia que atingiu vários países, a qual veio de morcegos e por um mecanismo de mutações infectou a espécie humana.

Conforme Moraes (2020, p.10).

Embora não seja um tipo totalmente desconhecido, a mutação que evidenciou a existência da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2) se deu entre o coronavírus de morcego e outro de origem ignorada, provocando efeitos adversos no homem, o qual possivelmente tenha tido o pangolim, mamífero da ordem Pholidota que vive em zonas tropicais da Ásia e da África, como hospedeiro intermediário no processo de transmissão inicial. O morcego é, pois, considerado um reservatório natural para o vírus (MORAES, 2020, p. 10).

Assim, em dezembro de 2019, na China, na cidade de *Whuan*, começou-se a proliferação de um novo vírus, e em janeiro de 2020 houve o conhecimento do novo coronavírus, qual a origem muito provavelmente advém dos morcegos, e de repente atingiu a população, onde começou a circular por vários países pelo mundo, determinando a nova pandemia.

No final de 2019, uma nova espécie de pneumonia foi detectada em Wuhan, na China. As autoridades locais comunicaram o fato à Organização Mundial da Saúde (OMS), que emitiu um alerta em 31 de dezembro de 2019. Em janeiro de 2020, é registrada a primeira morte, na China, e a doença, que foi denominada, pela OMS, como COVID19, revela seu crescimento exponencial. Em março do mesmo ano, é declarada a pandemia, termo utilizado em situações em que uma doença atinge diversos continentes com transmissão sustentada entre as pessoas (G1, 2020).

O novo coronavírus atingiu todo o mundo de uma forma muito rápida, pegando a população, bem como as autoridades e a ciência de surpresa, as quais não sabiam o que fazer, pois a doença começou a matar pessoas rapidamente e não existia vacina ou outro medicamento para controlar a doença.

Até agora, vimos que, esse vírus pode se propagar muito facilmente por vetores como objetos pelos quais as pessoas têm contato, através de espirros e da tosse. Por isso, muitas medidas foram tomadas, para evitar a propagação do vírus, é aconselhável seguir as normas de higiene sanitária, usar máscara, lavar bem as mãos com sabão e usar álcool em gel ou líquido (70%) e manter uma distância de pelo menos 2 metros das pessoas.

Outras medidas começaram a serem tomadas drasticamente, passou-se a viver em isolamento social, evitar aglomerações, passou-se a viver em quarentena, e no pico da pandemia houve o *lockdown*, total fechando de tudo, deixando muitos desempregados.

Assim, não se fala apenas de uma crise sanitária e na saúde pública, mas de uma crise econômica também. Gomes (2020) alerta que a crise de saúde pública não veio só. Ela está acompanhada de uma severa crise econômica. As medidas tomadas pelos governos, visando à proteção de vidas humanas, como o isolamento social e,

em alguns casos, o *lockdown*, acarretaram fortes prejuízos ao comércio e aos serviços em geral. Conforme Nascimento (2020, n.p.):

Desde o início da contaminação pela covid-19, elevada à classificação de Pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, o mundo vem passando momentos de muita tensão, tendo em vista a velocidade de contágio e o número de mortes decorrentes da enfermidade causada por esse vírus.

Em janeiro do corrente ano, foi detectada pela primeira vez no Japão a variante brasileira ou amazonense, do coronavírus Sars-CoV-2, chamada P.1, potencialmente mais transmissível. No mundo, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), quase 30 países já detectaram a nova variante *Girardi* (2021).

O que antes afetava mais os idosos e as pessoas tidas como grupo de risco (pessoas obesas, com doenças crônicas, comorbidades e problemas respiratórios), começou a matar jovens também, além de pessoas aparentemente saudáveis, a variante sendo bem mais fácil de contágio e maior possibilidade de apresentar os sintomas mais graves, até a morte, preocupa bem mais as autoridades.

Em março de 2021, quando escrevo este trabalho, 1 (um) ano após o primeiro caso ser detectado, o Brasil, tem novo recorde diário de mais de 3.000 mil mortes por covid-19 em 24 horas e total passa de 285 mil (G1, 2021).

### 3.2 Pandemia como perigo público iminente

O iminente perigo público é a situação que está na iminência de acontecer e gerar danos à coletividade, e apesar de ter um conceito jurídico indeterminado, pois fica nas mãos do governo federal determinar o que vem a ser iminente perigo público, podem-se destacar duas características: primeiramente, analisa-se que é uma medida que deve ser usada em situações emergências, ou seja, determinadas situações em que a administração pública é pega de surpresa e não tem condições de se organizar para combater a situação emergencial ou uma situação que já aconteceu e que se a administração pública não tomar medidas pode se estender e prejudicar mais pessoas.

Conforme a doutrina nos mostra, a pandemia tida como um perigo público iminente dá ensejo para a requisição administrativa, Raquel de Carvalho conceitua como:

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. Se iminente a ocorrência de um risco que ameaça a coletividade, é legítimo adotar a requisição dos bens ou serviços necessários à proteção do interesse público primário, nos termos da legislação pertinente (CARVALHO, 2019, n.p.)

Ademais, o coronavírus foi considerado perigo iminente em 2020 quando da confirmação do primeiro caso de suspeita de contaminação pelo novo coronavírus, qual foi o primeiro confirmado pelo Ministério da Saúde. Naquele momento o risco para o Brasil aumentou e passou para o nível dois, passando logo em seguida para o nível três, que é o maior nível, que ocorre quando existe uma confirmação de que o vírus foi detectado em território nacional.

### 3.3 Aplicabilidade da requisição administrativa à saúde na pandemia

No âmbito da saúde, como já mencionado, a lei 8.080/90, que institui o SUS, traz em seu artigo 5, inciso III, a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços, inclusive falando de uma possibilidade de pandemia. E a Lei 13.979/20, também trouxe, em seu artigo 13, inciso VII, a possibilidade de a União em ato unilateral se utilizar de bens e serviços necessários para utilização nesse momento de pandemia. Assim, a lei da covid-19 estabelece a requisição não apenas de bens, mas também de serviços, inclusive de pessoas naturais e jurídicas, conforme Souza Júnior (2015) depreende-se do texto da Lei n. 8.080/1990 que poderá haver a requisição de leitos em hospitais, clínicas e consultórios particulares pelo poder público para fazer frente à situação específica para socorro à população. Consoante Gomes (2020) em um espaço de poucos meses, União, Estados e Municípios perceberam que tinham, à sua disposição, um importante instrumento no combate à pandemia. Passaram-se então a serem requisitados vários itens ligados à saúde como máscaras, álcool em gel, respiradores entre outros.

É o que também nos mostra Nascimento (2020, n.p.):

Na hipótese do enfrentamento da covid-19, os requisitos para caracterização da requisição administrativa são muito claros. A administração, diante da necessidade de bens (v.g.: máscaras, luvas, camas, respiradores, imóveis para abrigar os enfermos etc.) ou de serviços (v.g.: serviço de transporte de agentes de saúde e de enfermos, serviços hospitalares, clínicos e laboratoriais etc.) possui o poder-dever de requisitá-los para combater o iminente perigo representado pela pandemia, a qual pode vir a ceifar a vida de grande número de cidadãos.

Como exemplo, temos o governo da cidade de São Paulo que requisitou 500 mil máscaras de empresa em Sumaré alegando que a ação foi tomada baseada em artigo da Lei Federal 13.979/20, que trata sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública (G1, 2020).

Assim, em vários Estados, bem como municípios a requisição administrativa está sendo utilizada para atender parâmetros no combate ao coronavírus, além da lei federal os entes editaram decretos que também possibilita a requisição.

A título de exemplo, o artigo 16 do Decreto 4.315/20, do Estado do Paraná, assim estabelece:

Art. 16 O Secretário de Estado da Saúde **podrá requisitar máscaras cirúrgicas, máscaras de proteção, luvas de procedimento, aventais hospitalares, antissépticos para higienização, bem como outros bens, móveis e imóveis, ou serviços de pessoas naturais ou jurídicas** para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, autorizando o recolhimento nas sedes ou locais de armazenamento dos fabricantes, distribuidores e varejistas (grifo nosso).

O Estado do Rio de Janeiro, também editou decreto de nº 4.7312/20, que regulamenta o procedimento de requisição administrativa para a obtenção de bens e serviços necessários à atuação da Administração para prevenir, reparar e conter os danos da pandemia de Coronavírus-Covid-19, vejamos:

Art. 2º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus-Covid-19, consideram-se insumos essenciais, passíveis de **requisição administrativa**, aqueles que envolvam bens ou serviços das seguintes atividades:

- I - Assistência à saúde, incluídos os serviços médicos e hospitalares;
- II - Assistência social e atendimento à população em estado de vulnerabilidade (grifo nosso).

O mesmo se dá no estado do Pernambuco, o qual foi editado decreto 48.809/2020, que em seu artigo 2º, inciso VI, traz a requisição administrativa de bens, serviços e produtos tanto de pessoas naturais quanto jurídicas, segue:

Art. 2º Para o enfrentamento da emergência de saúde a que se refere o art. 1º, poderão ser adotadas as seguintes medidas:

(...)

VI - **requisição de bens, serviços e produtos de pessoas naturais e jurídicas**, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa (grifo nosso).

Logo, acobertados pelo decreto, a Secretaria da Fazenda e a Polícia Militar entraram em uma loja de produtos hospitalares, localizada em Boa Viagem, na Zona Sul do Recife, e recolheram máscaras descartáveis, que foram utilizadas pela rede estadual de saúde, para o enfrentamento da Covid-19 (Diário de Pernambuco, 2020).

No estado da Paraíba, o governo editou o decreto de nº 40.155/20, que traz em seu artigo 2º a implementação de requisição administrativa, com a possibilidade de requisitar hospitais privados e serviços de profissionais da saúde, *in verbis*:

Art. 2º No âmbito do Estado da Paraíba, compete ao Secretário de Estado da Saúde, ou pessoa por ele delegada, **requisitar as unidades de saúde e leitos, bem como os bens, móveis e imóveis, ou serviços de pessoas naturais ou jurídicas, para o enfrentamento da pandemia da COVID-19**, a exemplo de máscaras cirúrgicas, máscaras de proteção, luvas de procedimento, aventais hospitalares, antissépticos para higienização e quaisquer outros equipamentos e materiais necessários, autorizando o recolhimento desses bens nos almoxarifados do Governo do Estado ou em sedes ou locais de armazenamento dos fabricantes, distribuidores e varejistas (grifo nosso).

Ao se valer da requisição o governo da Paraíba requereu junto aos fornecedores de medicamentos, com a finalidade de garantir o reabastecimento de dezenove medicamentos que estavam estocados pelo fornecedor sem nenhuma justificativa, para abastecer os hospitais públicos a fim de proporcionar assistência às vítimas do coronavírus.

Ainda em âmbito do Estado da Paraíba, o desembargador Frederico Coutinho, no mandado de segurança preventivo 0802893-39.2020.8.15.0000, impetrado por NNMED – Distribuição, Importação e Exportação de Medicamentos Ltda. em face do Estado da Paraíba, negou o pedido da empresa que tentava evitar recolhimento de máscaras pelo estado, o qual na sua decisão proferiu que considera que a requisição administrativa é o instituo jurídico mais adequado na tentativa de combater a pandemia do novo coronavírus, *in verbis*:

Logo, sem delongas, procedendo a uma análise sumária das assertivas contidas na exordial, não se vislumbra os requisitos necessários, para atender o pleito emergencial, neste momento, **considerando que a requisição administrativa é o instituo jurídico mais adequado na tentativa de combater a pandemia do novo coronavírus, por ser o modo mais célere, o que torna legítima à administração pública intervir sobre o particular** (grifo nosso).

Ademais, a Confederação Nacional de Saúde (CNSaúde) em setembro de 2020, propôs uma ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade – com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição federal ao inciso III, inciso IV, assim como o inciso VII do §7º, ambos do artigo 3º da Lei 13.979/2020, no sentido de que os Estados e municípios não poderiam editar decretos quanto a requisição administrativa. Carvalho e Chaves (2020) destaca que para a Confederação, o poder de requisição deve estar envolvido a uma ação distribuída por autoridades federais, sob pena de descontrolar uma política de saúde consubstanciada, precisa em circunstâncias emergenciais, como a pandemia hodiernamente encarada.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal a julgar a ADI de nº 6.362, firmou o entendimento de que estados e municípios podem realizar a requisição administrativa de equipamentos, insumos de saúde e leitos de hospitais privados, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde. Em seus votos, os Ministros afirmaram que o Sistema Único de Saúde (SUS) é descentralizado desde a sua concepção, de modo que os entes federativos são independentes para adotar as medidas de saúde necessárias, dentro de suas competências.

Assim, diante de todo o exposto é possível observar que o instituto da requisição administrativa está sendo bastante utilizada pelos entes federativos no combate à pandemia da covid-19, tendo amparo pela Lei federal 13.979/20, como pelos próprios decretos como nos exemplos acima.

## **4 LIMITAÇÕES DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS DE SAÚDE EM TEMPOS DE PANDEMIA**

### **4.1 Requisição e os princípios da razoabilidade e proporcionalidade**

Observa-se que a requisição administrativa é um ato unilateral do Estado ou do agente que está se comportando como Estado em perigo iminente que se utiliza de um bem ou serviço particular com a possibilidade de indenização posterior se vir a causar um dano.

Então, vemos várias balizas normativas que vão dá segurança para que esse ato ocorra, assim, é visto cada vez mais frequente a União, os Estados e os municípios buscando necessidade de equipamentos de proteção individual, álcool em gel e inclusive a possibilidade do chamamento público de vários profissionais da saúde para atuarem nesse momento, tudo por meio da requisição administrativa.

Mas, é fundamental entender que esse é um ato excepcional que o Estado pode se utilizar, e há uma necessidade de se observar principalmente os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Assim, conforme nos ensina Moreira (2020, n.p.) sobre o princípio da proporcionalidade na requisição administrativa:

A requisição é forma de expropriação de direito fundamental. Logo, deve respeito à proporcionalidade, em suas três dimensões: deve ser *adequada* (se é apropriada e apta aos fins justificados para sua adoção); *necessária* (se configura a menor desvantagem possível para a pessoa privada) e *proporcional em sentido estrito* (qual a relação entre os meios empregados e os fins visados: a “justa medida” da decisão estatal). Quanto mais intensa a agressão ao direito fundamental (como no caso das liberdades), mais agudo o exame da proporcionalidade.

Ademais, conceitua-se o princípio da razoabilidade como:

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em dada comunidade (OLIVEIRA, 2003, p. 92).

Sobre tais princípios, (SOUZA JÚNIOR, 2013, *apud* MORAES, 2007, p.97) diz que “são aqueles que exigem proporcionalidade, justiça e adequação entre os meios utilizados pelo Poder Público, no exercício de suas atividades, administrativas ou legislativas, e os fins por ela almejados, levando-se em conta critérios racionais e coerentes”.

Assim, a requisição administrativa não pode ser utilizada como forma de arbitrariedade ou sanção, pois para o Estado se utilizar da requisição administrativa, deve ter cautela e observar o que e quando requisitar, conforme Gomes (2020) portanto, em ocorrências que tenham irregularidade, é muito repetido que vários direitos trombem, de maneira que o princípio da proporcionalidade manifesta-se um respeitável balizador sobre qual a deliberação mais certa a adotar.

Completa Gabardo e Watzko (2020) não se deve impulsionar a violação do exercício da discricionariedade administrativa de modo a explicar a requisição. É necessário que o uso desse instituto se baseie de tal maneira que se volte no interesse público, e também em direitos fundamentais constitucionais – ademais, por certo, do lastro legal da matéria.

#### **4.2 Requisição e a autonomia dos entes federativos – impossibilidade de requisição administrativa de bens públicos destinados à saúde**

No âmbito da saúde na pandemia, observaram-se vários casos de requisições administrativas, ainda mais de entes federativos requerendo bens de outros entes, como é o caso da União requerendo insumos de alguns estados. Isto se tornou um problema para instaurar a requisição administrativa de forma correta, pois, a constituição explana que a requisição administrativa deve ser de bens e serviços privados, e excepcionalmente de bens públicos, nos casos de estado de sítio e estado de defesa.

Ora, se determinado estado, requisita ou adquire um bem ou serviço, logo, esse bem e serviço passa a ser um bem público, não podendo ser objeto de requisição administrativa por parte de outro ente federativo.

Seguindo essa linha, inclusive, houve decisão do Supremo Tribunal Federal, na Ação Cível Ordinária com Pedido de Tutela de Urgência nº 3.385, ajuizada pelo Estado do Maranhão em face da União Federal e a empresa INTERMED Equipamento Médico Hospitalar Ltda., determinando que a União devolvesse respiradores para o Estado do Maranhão que já tinha adquirido tais bens, em seu voto o Min. Celso de Mello diz:

**Os bens integrantes do patrimônio público estadual e municipal acham-se excluídos, porque a ele imunes, do alcance desse extraordinário poder que a Lei Fundamental, tratando-se, unicamente, “de propriedade particular, outorgou à União Federal (art. 5º, XXV), ressalvadas as situações que, fundadas no estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, II) e no estado de sítio (CF, art. 139, VII)” (grifo nosso).**

A União pretendeu requisitar equipamentos que foram comprados pelo hospital da UERJ do Rio de Janeiro e o poder judiciário vedou a requisição, e um dos argumentos é que a União tiraria equipamentos que já estariam sendo utilizados na saúde para tratamento do mesmo objetivo que seria utilizado via requisição no âmbito federal.

Também, O TRF5 no processo de nº 0802886-59.2020.4.05.0000, vedou pedido da união para ficar com respiradores comprados pela cidade do Recife para vítimas do coronavírus, a requisição administrativa de equipamentos já comprados pela prefeitura foi feita pelo governo federal e barrada por decisão federal da 5ª Região (G1, 2020).

Ainda, no Supremo Tribunal Federal na Ação Cível Originária (ACO) nº 3.339, o Ministro relator Luís Roberto Barroso, determinou que a união entregasse ao Estado do Mato Grosso ventiladores pulmonares requisitados do fabricante Magnamed Tecnologia Médica S.A., o ministro Barroso considerou que a requisição colocaria em risco as estratégias do estado para combater a COVID-19, além de que deveria levar em conta a impossibilidade de requisição de bens públicos (STF, 2020), em seu voto o ministro alegou *in verbis*:

Nesse cenário, para que se diga se o ato impugnado pelo Estado é válido, **deixou de ser relevante saber se a requisição administrativa incidiu sobre bens públicos**. A questão pode ser resolvida com a interpretação dos atos administrativos editados pela União. Isso porque, **ainda que se assuma que os ventiladores pulmonares em litígio integram propriedade privada, esses bens simplesmente não estarão abrangidos pelo ato de requisição se forem destinados aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios** (grifo nosso).

Nos autos do Mandado de Segurança 25.295/DF, o Relator Ministro Joaquim Barbosa, no Plenário do STF concedeu a ordem requerida pelo Município do Rio de Janeiro, considerando incabível a interferência da União sobre hospitais municipais, e dentre as alegações, invocou que “inadmissível requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de estado de defesa ou estado de sítio, suscitada também a ofensa à autonomia municipal”, vejamos:

As determinações impugnadas do decreto presidencial configuram-se efetiva intervenção da União no município, vedada pela Constituição; (iii) **inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio** (grifo nosso).

Mais recentemente, em janeiro de 2021, o ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal, na Medida Cautelar na Ação Cível Originária nº 3.463, concedeu liminar para impedir que a União requisitasse insumos contratados pelo Estado de São Paulo, especialmente agulhas e seringas. Em seu voto o ministro alegou que:

Nos termos da histórica jurisprudência da Suprema Corte, **a requisição administrativa não pode se voltar contra bem ou serviço de outro ente federativo, de maneira a que haja indevida interferência na autonomia de um sobre outro** (grifo nosso).

O Ministro Alexandre de Moraes, numa liminar na ADPF nº 672, já havia reforçado a necessidade de se respeitar a federação, de se respeitar o equilíbrio e autonomia federativa, ele diz que não pode o presidente da República ou União estabelecer medidas que interfiram na autonomia dos municípios e estados no tratamento da saúde pública na pandemia.

Como podemos observar, o entendimento do judiciário vai conforme o que diz a constituição federal, respeitando-se a autonomia dos entes federativos, estes não podem requisitar bens e serviços de outros entes, como afirma Carvalho (2019, n.p.) “a autonomia reconhecida às pessoas federativas, impede que uma delas assuma, mediante simples requisição administrativa, o patrimônio, quadro de pessoal e serviços de outro ente político”.

Neste mesmo sentido:

A limitação constitucional quanto à incidência da requisição administrativa apenas sobre bens particulares visa essencialmente resguardar a autonomia dos entes federados, impedindo que eles possam avançar sobre bens e serviços uns dos outros, situação que poderia ocasionar conflitos insolúveis e abalar a harmonia do sistema federativo brasileiro (TOLENTINO, 2021, n.p.).

Portanto, observa-se que, a requisição administrativa é um mecanismo constitucional que se usado de forma correta em situações de iminente perigo público vem a ser muito útil, contudo, como assinala Gomes (2020, *apud* Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, em entrevista para a Folha de Pernambuco) “a requisição deve ser um remédio excepcional, caso contrário pode criar o caos, e desorganizar o sistema”.

Assim, no momento em que estamos vivendo, em tempos de pandemia, a qual gerou uma crise sanitária, uma crise na saúde e uma crise econômica, não se pode ter uma crise entre os entes federativos por causa do mau uso da requisição administrativa.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando se iniciou o trabalho de pesquisa, constatou-se que a requisição administrativa passou a ser abordada na mídia com frequência pelo fato de ser utilizada como forma de combate à pandemia do novo coronavírus.

Observa-se que, a requisição é um instrumento que o Estado mediante previsão constitucional, pode ser utilizada em casos excepcionais de perigo público que ponha em risco a coletividade, assim vemos que o Estado tem o dever de garantir os direitos fundamentais e manter o bem-estar de todos, e caso algo ameace este bem-estar, deve garantir, ainda que vá contra interesses individuais, o bem da nação. E para que isso aconteça, é preciso que o particular, certas vezes, abra mão de sua própria liberdade ou propriedade.

Contudo, analisando esse instituto e como está sendo seu uso na saúde desde a edição da Lei 13.979/20, há um excesso, sabendo-se que tem outras formas que podem ajudar ao combate à pandemia, seja contratação temporária por excepcional interesse público, ao invés de requisitar pessoas, ou mesmo a compra de insumos sem necessariamente uma licitação, a requisição deveria ser pensada em último caso.

Assim, conclui-se que, quando bem aplicada, como em alguns casos exemplificados, a requisição é de suma importância, porém, outras vezes, nota-se que pode ser um problema, como nos casos de entes federativos requisitando bens de

outros entes, o que pode gerar uma crise estatal. Também, a requisição não pode ser vista pelo particular como uma sanção, mas como uma forma de amenizar os problemas causados à população pela pandemia. E por fim, deve sempre seja levado em consideração os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois não basta a vontade do Estado em utilizar uma propriedade privada ou serviço de um particular, alegando necessidade, é preciso que todas as outras alternativas estejam esgotadas de fato, e que fique evidente o iminente perigo ou caos público que justifique a requisição, visto que, o Estado não pode sair requisitando o que quer e como quer, porquanto que, o Estado deve ser visto como um garantidor de direitos e bem-estar social.

## 7 REFERÊNCIAS

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) acesso em 26/02/2020.

Brasil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o código civil brasileiro**. DF: senado federal, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm) acesso em 26/02/2020.

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**. Brasília, DF: senado federal, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979compilado.htm) acesso em 26/02/2020.

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**. DF: senado federal, [2020]. Disponível em: <https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/setembro/30/lei-8080.pdf> Acesso em: 26/02/2020.

Brasil. Notícias STF. **Ministro determina entrega ao maranhão de respiradores requeridos pela união**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=441838>

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. **28. Ed. Rev., ampl. E atual**. Até 31-12-2014. – São Paulo, atlas, 2015.

Carvalho, Matheus. Manual de direito administrativo. **5. ed. Rev. ampl. a atual**. Salvador: Juspodivm, 2018.

Carvalho, Raquel. **Requisição administrativa: aspectos básicos do regime jurídico.** Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/03/29/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/> acesso em: 19/03/2021.

**Coronavírus: decreto autoriza estado a usar leitos e insumos privados.**

Disponível em: <https://portalcorreio.com.br/decreto-autoriza-estado-leitos-insumos-privados/> acesso em 19/03/2021.

**Coronavírus: governo de sp confisca 500 mil máscaras de empresa em**

**sumaré.** Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/03/27/governo-de-sp-confisca-500-mil-mascaras-de-empresa-em-sumare.ghtml> acesso 19/03/2021.

Cunha, Jarbas Ricardo Almeida; Farranha, Ana Cláudia. **Jurisprudência e legislação sanitária comentadas requisição administrativa em situação de calamidade pública: por uma fila única emergencial de leitos de unidade de terapia intensiva.** Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit. Brasília, 9 (2): abr./jun., 2020.

Emerim, Emerson Neri. **A requisição administrativa sobre bens e serviços particulares pela defesa civil nos casos de desastres.** Biguaçu, 2011.

Gabardo, Emerson; Watzko, Nicholas Andrey Monteiro. **Requisição administrativa, interesse público e direitos fundamentais em tempos de covid-19.** Fórum administrativo, Belo Horizonte, ano 20, n. 236, p. 25-34, outubro 2020.

Gomes, Camila Paula de Barros; Gomes, Flávio Marcelo. **Requisição administrativa em tempos de pandemia.** Revista Juris Unitoledo, Araçatuba, SP, v. 05, n. 03, p. 180-191, jul./set., 2020

**Governo agiu dentro da lei e de forma justa para garantir medicamentos aos pacientes da covid-19.** Disponível em:

<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/noticias/governo-agiu-dentro-da-lei-e-de-forma-justa-para-garantir-medicamentos-aos-pacientes-da-covid-19> acesso em 19/03/2021.

**Impossibilidade de requisição administrativa de bens públicos destinados à**

**saúde.** Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/advocacia-publica-em-estudo/impossibilidade-de-requisicao-administrativa-de-bens-publicos-destinados-a-saude-25022021> acesso em 24/03/2021.

Junior, Reynaldo Rubem Ferreira; Rita, Luciana Peixoto Santa. **Impactos da covid-19 na economia: limites, desafios e políticas.** Universidade federal de alagoas. V. 1, n. 7 (2016). Maceió: revista teste, 2020. Disponível em:

<https://portalseer.ufba.br/index.php/teste/article/view/37324/21222> acesso em 10/11/2020.

**Justiça ordena que empresa entregue 80 respiradores à prefeitura do rio.**

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/juiza-ordena-empresa-entregue-80-respiradores-prefeitura-rio> acesso em 19/03/2021.

Magalhães, Graziela; Cardoso, Leonardo Chaves Borges. **Efeitos econômicos e distributivos da pandemia de coronavírus no Brasil**. Vol. 18, n. 1. Minas gerais: universidade federal de viçosa, 2020.

Moraes Filho, Marco Antônio Praxedes de. **Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva**. Ver. Controle, fortaleza, v. 16, n 1, p. 113-140 jan/jun, 2018.

Morais. Rhaissa Élide da silva de. **Dispensa de licitação e a atuação do Tribunal de Contas como órgão fiscalizador**. Guarabira: Universidade Estadual da Paraíba, 2020.

Moreira, Egon Bockmann. **Requisição administrativa em tempos de pandemia: seis desafios e um novo conceito**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/egon-bockmann-moreira/requisicao-administrativa-em-tempos-de-pandemia-seis-desafios-e-um-novo-conceito> acesso em: 19/03/2121.

Nascimento, Augusto Carlos Borges do. **Requisição administrativa no combate ao coronavírus**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/81765/requisicao-administrativa-no-combate-ao-coronavirus> acesso em 19/03/2021.

Novelino, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 13.ed. Ver., ampl. E atual. –. Salvador: juspodivm, 2018.

Oliveira, Fábio Corrêa Souza de. **Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade**. Rio de Janeiro: editora lumen juris, 2003.

**O Instituto Jurídico da Requisição Administrativa e Seus Aspectos Jurídicos em Tempos de Pandemia do COVID-19**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83650/o-instituto-juridico-da-requisicao-administrativa-e-seus-aspectos-juridicos-em-tempos-de-pandemia-do-covid-> acesso em 19/03/2021.

**Por pandemia, governo da Paraíba pode requisitar máscaras de empresa privada**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-03/governo-paraiba-requisitar-mascaras-empresa-privada> acesso 19/03/2021.

Rio de janeiro. **Decreto rio nº 47312 de 27 de março de 2020**. Disponível em: [https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir\\_materia/650832/4498](https://doweb.rio.rj.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/650832/4498) acesso 19/03/2021.

Souza júnior, Edgard Antônio de. **Requisição administrativa de bem móvel realizada por policial militar de minas gerais**. Belo horizonte, 2013.

**STJ não pode julgar ação da UERJ contra requisição de respiradores**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stj-nao-julgar-acao-uerj-requisicao-respiradores> acesso em: 19/03/2021.

**STF: estados e municípios podem realizar requisição administrativa de leitos hospitalares privados sem autorização do ministério da saúde**. Disponível em: <https://ccaadvogados.com.br/stf-estados-e-municipios-podem-realizar-requisicao->

administrativa-de-leitos-hospitalares-privados-sem-autorizacao-do-ministerio-da-saude/ acesso em: 22/03/2021.

**TRF5 nega requisição administrativa de respiradores pela união no Ceará.**

Disponível em: <https://www.jota.info/justica/trf5-nega-requisicao-administrativa-de-respiradores-pela-uniao-no-ceara-05052020> acesso em 19/03/2021.

**União deve entregar ao Mato Grosso ventiladores pulmonares requisitados do fabricante.** Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/noticias/vernoticiadetalhe.asp?idconteudo=442615&ori=1>  
acesso em 19/03/2021.

**União não pode tomar respiradores comprados por estado, decide Celso.**

Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/maranhao-receber-respiradores-requeridos-uniao-stf> acesso em 19/03/2021.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer primeiramente a Deus que esteve ao meu lado segurando minha mão e não me permitindo desistir.

À minha mãe, que me ensinou a ser forte e não desistir dos meus sonhos.

Aos meus irmãos, Maria Victória, Rick e Tony (*in memoriam*), o qual não esqueço um só minuto, pelo carinho e incentivo.

Em especial, a Vandalberto Carvalho que acreditou em mim e me fez ver que posso ir além do que eu consigo imaginar, a você meu muito obrigada.

Às minhas amigas de curso Rhaissa Élide e Antônia Patrícia, as carregarei comigo eternamente, meu muito obrigada.

À Tatiane Batista, amiga de curso, suas contribuições foram de suma importância para a formação de todos, meu muito obrigada, minha eterna presidente de sala.

Em especial a Andreza Neves Rodrigues, amiga de curso e da vida, sua força e garra, ajudaram-me nos momentos mais difíceis, a você toda minha eterna gratidão.

À Isabela Iris, amiga e irmã de alma, agradeço por sempre se fazer presente quando mais precisei.

Ao meu orientador Carlos Bráulio, pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho.

A todos os meus amigos de curso que compartilharam dos inúmeros desafios que enfrentamos.

Por fim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.