

REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS: ATUALIZAÇÕES À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Administrative requirements: updates in light of the democratic state of law

Alexandre Santos de Aragão¹

SUMÁRIO

1. Modalidade de intervenção do Estado na propriedade e na economia; 2. Conceito e consequências das requisições administrativas; 3. Direito comparado; 4. Leis a respeito das requisições administrativas e competência legislativa privativa da União; 5. Competências materiais para efetuar as requisições; 6. Direitos dos titulares dos bens ou serviços requisitados; 6.1. Proporcionalidade da medida; 6.2. Devido processo legal e contraditório; 6.3. Direito à indenização; 6.4. Princípio da igualdade e da impessoalidade; 6.5. Dignidade da pessoa humana; 7. Conclusão; Referências bibliográficas.

RESUMO

A requisição administrativa é um dos mais fortes e típicos poderes de império e de verticalidade do Estado sobre os particulares. Por sua própria natureza e requisitos de estado de necessidade pública, o risco de se desvirtuar o instituto dos limites e garantias próprias do Estado Democrático de Direito é ainda maior em comparação a outros mecanismos ablatórios e limitadores do Direito Administrativo. O fato de a maior parte de sua legislação tradicional ter sido editada em fase de guerra ou ditaduras torna ainda mais primordial a atualização do instituto à luz da ordem constitucional vigente. Nesse contexto, os princípios gerais do ordenamento podem servir como importante bússola hermenêutica na interpretação e aplicação do instituto, principalmente quando atentos aos aspectos econômicos inevitavelmente dele indissociáveis. O instituto ganha ainda mais relevância em momentos de grande comoção pública, como durante a pandemia ocasionada pela covid-19, em que a escassez de insumos e até mesmo a ausência de recursos públicos atuais no orçamento para o combate à doença trazem a disciplina da requisição novamente aos holofotes. O objetivo deste trabalho, portanto, é revisitar o instituto, conformando-o aos pilares do Estado Democrático de Direito, a exemplo do que já ocorreu em outras modalidades de intervenção estatal no domínio privado.

Palavras-chave: Intervenção do Estado. Requisição Administrativa.

ABSTRACT

Administrative requisition is one of the strongest and most typical empire and vertical powers of the State over individuals. Due to its nature and the requirements of a state of public need, the risk of distorting the institute regarding the limits and guarantees proper to the Democratic State of Law is even greater than regarding other Administrative Law ablativ and limiting mechanisms. Since most of its traditional legislation was enacted during the war or dictatorships makes it even more essential to update the institute in the light of the current constitutional order. In this context, general principles can serve as an important hermeneutical compass to interpretation and application of the institute, especially when they mind the economic aspects inevitably inseparable from it. The institute gains even more relevance in times of great public commotion, such as during the pandemic caused by the COVID-19,

¹ Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Público pela UERJ. Procurador do estado do Rio de Janeiro. Árbitro. Advogado.

in which the scarcity of inputs and even the absence of current public resources in the budget to fight the disease bring the discipline of requisition again to the spotlight. This study aims, therefore, to revisit the institute, conforming it to the pillars of the Democratic Rule of Law, as has already taken place in other types of state intervention in the private domain.

Keywords: State Intervention. Administrative Requisition.

1. MODALIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE E NA ECONOMIA

Grande parte das regras de Direito Público fixa os limites dentro dos quais as pessoas podem exercer seu direito de propriedade e as liberdades asseguradas pela Constituição (de locomoção, de expressão, de reunião, de contratar etc.). A ordem constitucional garante essas liberdades e as propriedades, mas também dá a base para que elas não possam ser exercidas de qualquer maneira.

Quando se fala de limitações administrativas não se quer dizer que elas sejam necessariamente criadas pela Administração Pública, mas sim que a aplicação delas cabe à Administração. Muitas dessas limitações podem ser criadas por regulamento administrativo (com base em lei, naturalmente), mas grande parte é estabelecida na própria lei ou decorre diretamente da ponderação de interesses constitucionalmente tutelados.

As limitações administrativas apenas conformam o conteúdo do Direito em função dos demais direitos – individuais, coletivos e difusos – envolvidos, sem extingui-lo no todo ou em parte. Já as restrições ou ablações administrativas extinguem o direito, ou lhe retiram realmente parte de suas faculdades, ainda que temporariamente, indo além do que pode ser feito pelas limitações administrativas, que são simplesmente as limitações que ordinariamente todos devemos sofrer para viabilizar a vida conjunta em sociedade.

Ambos os institutos são expressões da ponderação entre direitos e valores constitucionais. Mas, nesses casos, a ponderação leva a uma ablação de faculdades do proprietário mais grave e extraordinária que as ponderações que levam a meras limitações administrativas, que já podem ser esperadas como uma normal redução das esferas de liberdades individuais para que todos possam viver harmonicamente, razão pela qual nem chegam a gerar indenização².

Como um dos clássicos modelos de intervenção do Estado na propriedade e na ordem econômica, aparece a requisição administrativa.

As primeiras notícias de modalidade ablatória similar à requisição datam ainda do antigo Egito, onde o Estado, representado pelo Faraó, utilizava estruturas

² Ex.: se tenho um terreno, devo esperar que não poderei construir nele o que quiser, a meu bel-prazer (uma indústria em zona residencial, um prédio na praia que impeça o sol na areia etc.). Mas não espero normalmente que o Estado vá retirar a minha propriedade para construir uma escola pública no terreno.

particulares (como, por exemplo, os dutos de irrigação) com o objetivo de servir à coletividade, para além dos limites da propriedade do titular dos bens³.

Costuma-se aduzir doutrinariamente, contudo, que o instituto, tal como conhecemos hoje, teve efetiva origem normativa posteriormente, em âmbito bélico. Afirma a literatura que “a gênese do instituto da requisição administrativa está ligada diretamente à atuação das forças armadas, tendo por objetivo a defesa do território, a manutenção da soberania e o resguardo da segurança”⁴.

Prova disso é que algumas das primeiras previsões do instituto da requisição no direito brasileiro admitiam a utilização da ferramenta somente em cenários de guerra ou comoção interna grave, conforme se verifica do Código Civil de 1916⁵ e das Constituições Federais de 1934⁶ e 1946⁷.

Com a evolução da sociedade e a consolidação da concepção de que a propriedade é “um direito individual, mas um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade”⁸, passou-se a admitir também a chamada requisição civil, que, embora seja espécie de um mesmo gênero, difere da requisição militar pois, enquanto aquela “visa a evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade;

³ Acácio Vaz Lima Filho ensina que “o Egito, na época menfita, é um vasto domínio privado. Isto não impede, no entanto, que, na prática, a regulamentação das terras seja variada. [...] Particulares também possuem terras. O Faraó tem sobre elas um ‘domínio iminente’, que não impede ao particular o direito à livre exploração, ou mesmo a alienação das terras. O domínio superior do Faraó, contudo, faz-se sentir por meio de requisições pesadas e frequentes”. LIMA FILHO, Acácio Vaz. Organização política, jurídica e social do Egito no antigo império. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 104, p. 53-54, jan./dez. 2009.

⁴ MORAES FILHO, Marco Antônio de Praxedes. Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva. *Controle*, Fortaleza, v. 16, n. 1, p. 113-140, jan./jun. 2018. p. 117.

⁵ “Art. 591. Em caso de perigo iminente, como guerra, ou comoção intestina (Constituição Federal, art. 80), poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, garantido ao proprietário o direito à indenização posterior” (BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 133, 5 jan. 1916).

⁶ Art. 113, n. 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” (BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 1, 17 jul. 1934).

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. 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” (BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. *Diário Oficial da União*: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13059, 19 set. 1946).

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 725.

a requisição militar objetiva o resguardo da segurança interna e a manutenção da Soberania Nacional”⁹.

Assim, a partir da Constituição de 1967¹⁰, as requisições administrativas passaram a ser admitidas no Direito brasileiro também quando diante apenas de “perigo iminente”, ainda que em períodos de paz¹¹. Esse é o tratamento conferido a matéria até hoje, conforme consagrado no texto constitucional de 1988¹².

Nada obstante, é certo que o instituto se reveste de maior relevância em momentos de grande comoção pública, como durante a pandemia ocasionada pela covid-19. A escassez de insumos e até mesmo a ausência de recursos públicos atuais no orçamento para o combate à doença trazem a disciplina da requisição novamente aos holofotes.

Buscaremos, neste trabalho, revisitar o instituto, conformando-o aos pilares do Estado Democrático de Direito, a exemplo do que já ocorreu em outras modalidades de intervenção estatal no domínio privado.

Durante a evolução histórica do Direito Administrativo, temas como as cláusulas exorbitantes e o próprio poder de polícia da administração pública foram atualizados à luz dos direitos fundamentais, eficiência e demais diretrizes constitucionais¹³. O mesmo tratamento se impõe ao tema da requisição administrativa, fundamental não apenas para momento de pandemia, mas também para os possíveis cenários futuros de necessidade e urgência.

2. CONCEITO E CONSEQUÊNCIAS DAS REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS

A requisição pode ser definida como o ato administrativo autoexecutável que determina a utilização de bens, móveis ou imóveis, ou serviços particulares

⁹ Ibidem, p. 759.

¹⁰ “Art. 150, § 2º [...] em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior” (BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 953, 24 jan. 1967).

¹¹ A despeito da previsão constitucional, alguns autores, como Bandeira de Mello consideram exemplos de requisição hipóteses comuns no dia-a-dia, como “a requisição de serviços para prestação de serviço militar a que se sujeitam todos os jovens do sexo masculino que completarem 18 anos (art. 5º da Lei 4.375 (17.8.1964) ou para prestação de serviço eleitoral nas mesas receptoras de votos (art. 120 e § 4º, do Código Eleitoral, Lei 4.737 de 15.7.1965) – e os de requisição de bens – para instalação de mesas receptoras de votos (art. 135, §§ 2º e 3º e 137 do mesmo Código)” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 922).

¹² “Art. 5º. [...] XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. (BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988).

¹³ Sobre o tema, já afirmamos doutrinariamente que “Se o Estado e a sociedade mudaram, nada mais natural que o poder de polícia acompanhe essa mudança, mantendo os seus traços característicos de limitação da liberdade e da propriedade em prol dos interesses da sociedade, mas impondo obrigações aos particulares afinadas com o novo contexto social e jurídico” (ARAGÃO, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. p. 377).

pelo Poder Público, com indenização posterior (art. 5º, XXV, Constituição Federal), para atender às necessidades coletivas urgentes e transitórias.

Nas palavras de Celso Antonio Bandeira de Mello,

[...] a requisição é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa *in natura*, obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado.¹⁴

Seu fundamento axiológico é o estado de necessidade pública, que não poderia esperar nem mesmo a imissão provisória na posse em uma ação de desapropriação, em se tratando de requisição de bens.

Quando se tratar de bens móveis fungíveis ou de consumo (ex.: gêneros alimentícios), terá semelhanças com a desapropriação pela impossibilidade de devolução posterior do bem, dela diferenciando-se, no entanto, a) por ser autoexecutável, isto é, independer de qualquer imissão na posse por ato judicial¹⁵; e b) em razão de a indenização ser posterior.

Se o bem for infungível (por exemplo, um terreno particular onde foram montadas tendas para atendimento médico emergencial), passada a situação emergencial, o bem é devolvido ao particular e a indenização se limita ao tempo em que o particular tiver sido suprimido da posse do bem pelo Poder Público. O mesmo raciocínio se aplica *mutatis mutandis* à requisição de serviços.

Sob o ponto de vista da indenização ser apenas *a posteriori*, a requisição pode ser considerada como uma modalidade interventiva ainda mais intensa que a desapropriação e, nesta senda, cumpre realizar a primeira das nossas ressalvas à utilização do instituto.

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na redação dada pela Lei nº 13.655/2018, prevê que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”¹⁶. O dispositivo legal positivou a chamada atuação consequencialista da Administração Pública, há muito consagrada no âmbito do Direito Econômico. Essa previsão geral, que busca orientar

¹⁴ MELLO, op. cit., p. 921.

¹⁵ Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, “a requisição não depende de intervenção prévia do Poder Judiciário para sua execução, porque, como ato de urgência, não se compatibiliza com o controle judicial *a priori*. É sempre um ato de império do Poder Público, discricionário quanto ao objeto e oportunidade da medida, mas condicionado à existência de perigo público iminente” (MEIRELLES, op. cit., p. 759).

¹⁶ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018.

a conduta administrativa em um sentido responsável, atento aos desdobramentos fáticos de suas decisões, se reveste de especial relevância também no estudo do instituto da requisição.

Para o bom funcionamento do mercado e a manutenção das atividades de fornecimento, é preciso que haja capital de giro disponível para as empresas. A roda da produção, distribuição e revenda de insumos se mantém girando regularmente apenas se, na última fase da cadeia, entrarem recursos suficientes para manter o resto da estrutura operante.

Tomando em conta que a requisição, em regra, gera indenização somente *a posteriori*, é possível que, se utilizada em larga escala, a ferramenta venha a desestabilizar todo um setor produtivo, que, sem ter os recursos para produzir à sua disposição, pode não ser capaz de continuar a prover os produtos requisitados à longo prazo.

Nesse contexto, há quem alerte que, “caso haja requisição administrativa sem pagamento imediato, a melhor decisão do comerciante é sair do mercado, para não aumentar seu prejuízo”¹⁷. Portanto, para que não se esvazie o setor econômico, é preciso que haja bom-senso por parte da Administração Pública. Deve-se, em linha com o que estabelece a LINDB, antever as possíveis consequências deletérias virtualmente decorrentes da requisição e utilizá-la somente na exata medida do necessário.

Poderia não ser proveitoso, por exemplo, que todos os respiradores médicos disponíveis fossem de uma só vez requisitados, uma vez que, sem a manutenção de uma parcela mínima das mercadorias no mercado, talvez não restassem disponíveis a médio ou longo prazo outros aparelhos, pelo simples fato de não haver quem os fornecesse, pelo menos em um preço razoável, no mercado interno.

3. DIREITO COMPARADO

Nas diversas constituições e legislações ao redor do mundo existem manifestações análogas de uma Administração vertical e coativa, necessária para que o Estado logre suas finalidades sociais, econômicas e políticas¹⁸.

No ordenamento jurídico francês, berço do Direito Administrativo, a requisição é conceituada como a “limitação de direito de liberdade individual e de

¹⁷ CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Marcilio Toscano. Aspectos econômicos da requisição administrativa: faltam estudos empíricos sobre o impacto das requisições administrativas no mercado. *Jota*, São Paulo, 12 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020>. Acesso em: 20 out. 2022.

¹⁸ NEGRETE, Alfonso Nava *et al.* La requisición administrativa. *Revista de Estudios de Derecho Público*: Justicia Administrativa en México e Iberoamérica, Ciudad de México, DF, n. 1, p. 429-445, dez. 2001. p. 436.

propriedade que se impõe em razão do interesse geral, criada para atender necessidades urgentes e excepcionais e cobrir a insuficiência dos meios legais usuais¹⁹.

Nas palavras de Eloise Beauvironnet, “a abertura do direito de requisição está condicionada à ocorrência de circunstâncias particulares, como a emergência e a incapacidade correspondente da Administração de remediá-la por seus próprios meios”²⁰.

No direito espanhol, a literatura também reconhece que “o normal é que, em tempo de paz, o contrato bilateral seja usado, embora, em tempos de calamidade, o uso de meios unilaterais de cumprimento forçado não sejam incomuns”²¹.

Conforme aduz David Blanquer, exemplos de requisição no ordenamento jurídico ibérico podem ser verificados pelo menos desde as guerras carlistas do século XIX. De acordo com o autor,

[...] a Ordem Real de 4 de outubro de 1838 estabeleceu a requisição “em todas as províncias da monarquia de quantos cavalos domesticados ou guardiões fossem úteis para suprir o corpo de cavaleiros”. Essa medida de emergência justificava-se diante da necessidade urgente de transporte, da escassez de recursos do Tesouro Público e da lentidão burocrática na celebração de contratos.²²

No Direito italiano, a requisição, modalidade clássica das chamadas *ablazioni* ao direito de propriedade, é conceituada como

[...] uma disposição administrativa que tem como suposição a necessidade urgente: diz respeito a bens móveis e imóveis e implica, tendo em vista o atendimento de uma necessidade premente da comunidade que não pode ser satisfeita de outro modo, a possibilidade de poder usar o bem (que assumem a propriedade do proprietário) pelo tempo necessário, mediante o pagamento de uma indenização.²³

¹⁹ No original, “*La Limitation des droits de liberté individuelle et de propriété [...] qu'impose l'intérêt general*” (DUCÔS-ADER, Robert. **Le droit de réquisition: théorie générale et régime juridique**. Paris: LGDJ, 1957. t. 4, p. 83).

²⁰ No original, “*Créé pour répondre à des besoins urgents et exceptionnels et parer à l'insuffisance des moyens juridiques habituels, l'ouverture du droit de réquisition est conditionnée à l'occurrence de circonstances particulières. Celles-ci se rapportent au constat d'une situation d'urgence et de l'incapacité corrélatrice de l'Administration d'y remédier par ses propres moyens*” (BEAUVIRONNET, Eloise. *La réquisition en droit administratif français*. **Journal de Droit Administratif**, Paris, 11 avr. 2020).

²¹ BLANQUER, David. **Derecho Administrativo**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018. v. 1, p. 557.

²² No original, “*la Real Orden de 4 de octubre de 1838 estableció la requisa “en todas las provincias de la monarquía de cuantos caballos domados o cerreros haya útiles para remontar los cuerpos de caballería”. Esa medida de emergencia se justificó ante la perentoria necesidad de transporte, la escasez de recursos de la Hacienda Pública y la lentitud burocrática en la celebración de contratos*” (BLANQUER, op. cit., p. 557).

²³ No original, “*la requisizione in uso è un provvedimento che ha come presupposto l'urgente necessità: essa riguarda beni sia mobili sia immobili e comporta, in vista della cura di un'ezigenza pressante della collettività, l'insuscetibilità di essere soddisfatta altrimenti, la possibilità di poter utilizzare il bene (che rimane in proprietà del titolare) per il tempo necessario e pagando un'indennità*”. (CASSETTA, Elio. **Manuale di Diritto Amministrativo**. Milano: Giuffrè, 2011. p. 353).

Já no Direito norte-americano a disciplina requisitória em muito se assemelha aos “*property takings*”, modalidades de intervenção estatal na propriedade que podem recair sobre “todos os tipos de propriedade, tangível ou intangível, incluindo, mas não se limitando, à propriedade pessoal, aos direitos contratuais e aos segredos comerciais”²⁴, sempre com o objetivo de servirem ao uso público.

Esse poder, cuja expressão mais proeminente é a desapropriação, foi previsto no ordenamento estadunidense pela primeira vez na última cláusula da quinta emenda à Constituição dos Estados Unidos. Eles podem ser definitivos ou temporários, como no caso da requisição, podendo servir ainda aos objetivos regulatórios da Administração Pública (*regulatory takings*). Assim como no ordenamento brasileiro, a Constituição norte-americana também prevê uma justa indenização no caso dos *takings*²⁵.

Verifica-se, dessarte, que o uso temporário da propriedade privada pela Administração é amplamente recepcionado não apenas pelo Direito brasileiro, mas também por diversos outros ordenamentos jurídicos ao redor do mundo.

4. LEIS A RESPEITO DAS REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO

No sistema brasileiro, tanto a requisição civil (para garantir a vida, a saúde ou os bens da coletividade) como as militares (para resguardo da segurança interna e da soberania nacional) podem ser, em tese, nos casos de extrema necessidade pública, efetuadas independentemente de norma legal regulamentadora, com empa diretamente na Constituição Federal, mas sempre atendendo à ponderação dos interesses públicos e privados que estiverem em jogo (ex.: requisição verbal de um veículo particular para que policial possa perseguir um criminoso).

Ainda assim, editando-se legislação sobre o tema, a competência legislativa recairá exclusivamente sobre a União, nos termos do art. 22, III da Constituição Federal²⁶.

Nesse contexto, há algumas leis, sempre federais (art. 22, III, Constituição Federal), que versam sobre situações específicas, como as que estabelecem requisições

²⁴ LEGAL INFORMATION INSTITUTE. *Takings*. **Legal Information Institute**, Ithaca, NY, [2022]. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/wex/takings>. Acesso em: 20 out. 2022.

²⁵ “A propriedade privada não pode ser tomada por uso público sem justa compensação”. No original, “*private property [shall not] be taken for public use, without just compensation*” (UNITED STATES OF AMERICA. Constitution of the United States: Fifth Amendment. **Constitution Annotated**, Washington, DC, [2020]. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/#:~:text=No%20person%20shall%20be%20held,the%20same%20offence%20to%20be>. Acesso em: 20 out. 2022).

²⁶ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra” (BRASIL, 1988).

de leitos e serviços hospitalares (art. 15, XIII, Lei nº 8.080/1990) e requisições em caso de acidente aéreo (art. 53, Lei nº 7.565/1986) etc.

Em tempo de guerra, tanto as requisições civis como as militares devem atender ao Decreto-Lei nº 4.812/1942. Na matéria, outra relevante disciplina se extrai do art. 4º da Lei nº 11.631/2007, que dispõe sobre a mobilização nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob).

Para os fins deste trabalho, no entanto, destacamos a previsão contida na Lei nº 13.979/2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da pandemia decorrente do novo coronavírus. Nos termos do diploma, foi estabelecido que:

Art. 3º. Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, 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;²⁷

O § 1º do artigo iniciado pelo trecho acima transcrito traz requisitos de aplicabilidade da medida:

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.²⁸

A competência legislativa exclusiva da União, contudo, não elide a possibilidade de regulamentação interno-administrativa da requisição em âmbito estadual ou municipal, uma vez se tratar de mecanismo utilizável por qualquer ente federativo.

Assim, é possível termos, sobre o assunto, desde decretos regulamentares, que são regulamentos expedidos pelo Chefe do Poder Executivo, tradicionalmente considerados os mais importantes entre as espécies normativas administrativas, e, por isso, situados no “ápice” dessa “pirâmide regulamentar”, até portarias, expedidas por ministros, secretários de Estado e dirigentes de entidades da Administração Indireta, e resoluções, fruto de deliberações tomadas por órgãos colegiados.

O estado de Pernambuco, por exemplo, dispôs, no art. 2º do Decreto estadual nº 48.809/2020, que:

§ 2º A requisição administrativa, a que se refere o inciso VI, deverá garantir ao particular o pagamento de justa indenização e observará o seguinte:

²⁷ 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 7 fev. 2020a.

²⁸ *Ibidem*.

I – Terá suas condições e requisitos definidos em portaria do Secretário de Saúde e envolverá, se for o caso:

a) Hospitais, clínicas e laboratórios privados, independentemente da celebração de contratos administrativos; e

b) Profissionais da saúde, hipótese que não acarretará a formação de vínculo estatutário ou empregatício com a administração pública.

II – A vigência não poderá exceder duração da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.²⁹

Em sentido semelhante, verifica-se, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, as seguintes disposições regulamentares no Decreto nº 47.312/2020:

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.

Art. 3º A requisição administrativa somente poderá ser efetuada nos casos de:

I – Prática de preços abusivos;

II – Negativa injustificada de fornecimento para o Município.³⁰

Todas essas disposições regulamentares, contudo, devem representar atos normativos bastante secundários em relação à lei federal, limitados a organizar internamente o cumprimento da lei federal, dentro do objeto por ela tratado.

5. COMPETÊNCIAS MATERIAIS PARA EFETUAR AS REQUISIÇÕES

Em que pese a competência legislativa exclusiva da União para legislar sobre a requisição, verifica-se que, materialmente, como já adiantamos, o instituto pode ser

²⁹ PERNAMBUCO. Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020. Regulamenta, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme previsto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**: coluna 1, Recife, p. 1, 15 mar. 2020.

³⁰ RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 47.312, de 27 de março de 2020. Regulamenta a requisição administrativa para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da propagação do Coronavírus-Covid-19. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 2, 28 mar. 2020.

utilizado por qualquer ente da federação, desde que para os serviços e objetivos de sua competência constitucional.

O próprio § 7º do artigo 3º da mencionada Lei nº 13.979/2020 estabeleceu que as medidas previstas nesta lei poderão ser adotadas pelo Ministério da Saúde e pelos gestores locais de saúde, respeitadas as condições e hipóteses lá estabelecidas, independentemente de autorização do Ministério da Saúde³¹.

Essa competência, comum para proceder à requisição vem suscitando interessantes debates. É certo que quando o cenário de necessidade e urgência se restringe ao âmbito local, os entes públicos podem proceder, sem maiores problemas, à utilização temporária do bem ou serviço necessário. Em cenários de calamidade nacional como aquele verificado por ocasião do novo coronavírus, contudo, a questão não se mostra assim tão simples.

O possível conflito de interesses entre diferentes entes da federação decorrente da necessidade de utilizar o mesmo bem ou serviço pode gerar o que chamamos de requisição sobre requisição, em que dois entes federativos distintos buscam se apropriar temporariamente do mesmo bem.

A Constituição Federal e as leis que disciplinam a questão supramencionada não tratam da questão, mais provável ainda em cenário pandêmico. Embora não se pretenda propor tratamento definitivo ao tema, acreditamos ser cogitável uma solução com base na interpretação sistemática da disciplina conferida a institutos semelhantes na legislação brasileira.

No caso da expropriação,

[...] a despeito de não ser reconhecido qualquer nível de hierarquia entre os entes federativos, dotados todos de competências próprias alinhadas no texto constitucional, a doutrina admite a possibilidade de desapropriação pelos entes maiores ante o fundamento da preponderância do interesse, no qual está no grau mais elevado o interesse nacional, protegido pela União, depois o regional, atribuído aos Estados e Distrito Federal, e por fim o interesse local, próprio dos Municípios.³²

Em sentido semelhante decidiu o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer que, “concorrendo projetos da União Federal e do Estado-membro visando à instituição, em determinada área, de reserva extrativista, o conflito de atribuições será suscetível de resolução, caso inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, pela aplicação do critério da preponderância do interesse,

³¹ “§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: I – pelo Ministério da Saúde; II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do *caput* deste artigo; ou III – pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do *caput* deste artigo” (BRASIL, 2020a).

³² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 888.

valendo referir – como já assinalado – que, ordinariamente, os interesses da União revestem-se de maior abrangência”³³.

O raciocínio supracitado pode ser uma possível solução também na definição de prioridades em âmbito requisitório, na ocasião em que o mesmo bem ou serviço for perseguido por dois ou mais entes federativos distintos.

Seria possível argumentar, por outro lado, que a requisição deveria priorizar o ente federativo mais próximo do problema que se busca solucionar com a medida. Nesse sentido, caso União e Estado disputassem a requisição de insumos médicos que, de uma forma ou de outra, seriam incorporados ao sistema de saúde local, mostrar-se-ia de todo razoável que a preferência recaísse sobre o ente federativo menor, que, pelo menos em tese, teria mais informação e ingerência sobre suas necessidades sanitárias.

Além da hipótese de requisição sobre requisição, é possível observar litígios envolvendo a requisição de bens ou serviços de um ente federativo por outro. Pode um ente federativo requisitar bem ou serviço de outro ente?

Exemplo desse tipo de conflito ocorreu entre União e o estado do Maranhão, em que o Governo Federal requisitou 107 respiradores recém-adquiridos pelo estado, antes mesmo que os equipamentos chegassem em terras maranhenses. Muito embora ainda não houvesse ocorrido a tradição, meio tradicional de aquisição da propriedade mobiliária, o Supremo Tribunal Federal entendeu se tratar de hipótese de requisição administrativa sobre bens de outro ente federativo.

Nos termos da decisão liminar proferida pelo ministro Celso de Mello, a requisição de bens e/ou serviços somente poderia incidir sobre a propriedade particular, salvo em casos de decretação do estado de defesa e do estado de sítio:

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), outorgam, ao Presidente da República, os denominados “poderes de crise”, cujo exercício está sujeito à rígida observância, pelo Chefe do Executivo da União, dos limites formais e materiais definidos pelo modelo jurídico que regula, em nosso ordenamento positivo, o sistema constitucional de crises ou de legalidade extraordinária, conforme ressaltam eminentes doutrinadores.³⁴

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 1.255 Roraima**. Relator: Min. Celso de Mello, 27 de junho de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630105>. Acesso em: 23 maio 2023.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão**. Relator: Min. Celso de Mello, 20 de abril de 2020c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/respiradores-maranhao.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

Também recentemente, a mesma Suprema Corte decidiu, em outra oportunidade, novamente em sede liminar, pela impossibilidade de requisição de bens públicos. Conforme o voto do ministro Roberto Barroso:

[...] plausível a tese de que os ventiladores pulmonares adquiridos pelo Estado constituem bens públicos, os quais não podem ser objeto de requisição administrativa. Nos termos do art. 5º, XXV, da Constituição, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. Assim, o uso desse instituto pressupõe, em regra, a propriedade privada dos bens requisitados. Apenas em situações excepcionais que não se fazem presentes neste momento – a vigência de estado de defesa ou de estado de sítio – a ordem constitucional autoriza o uso compulsório, pela União, de bens e serviços pertencentes a outros entes federativos (arts. 136, § 1º, II, e 139, VII, da Constituição).³⁵

Decisões nesse sentido não são novidade no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Conforme se verifica da ementa do Mandado de Segurança nº 25.295-2, julgado em 20 abr. 2005, “a requisição de bens e serviços do município já afetados à prestação de serviços de saúde não tem amparo no inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080/1990”³⁶.

Ainda nos termos dessa decisão, “as determinações impugnadas do decreto presidencial configuram-se efetiva intervenção da União no município, vedada pela Constituição”, concluindo o Supremo Tribunal pela “inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio”.

Seja na forma de requisição sobre requisição ou de requisição de bens e serviços públicos, fato é que as crescentes disputas envolvendo o instituto evidenciam uma clara desorganização na formulação das políticas públicas emergenciais a nível nacional, o que afeta não somente a atividade privada, com a ausência de calculabilidade em cenários já muito pouco previsíveis, mas também os próprios entes públicos, que passam a enfrentar entraves burocráticos e judiciais que não precisariam existir.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.393 Mato Grosso**. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de maio de 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343004012&text=.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.295-2 Distrito Federal**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 20 de abril de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5210/false>. Acesso em: 23 maio 2023.

6. DIREITOS DOS TITULARES DOS BENS OU SERVIÇOS REQUISITADOS

Tratando-se de medida restritiva de direitos, o instituto da requisição se submete a condicionamentos explícitos e implícitos, que decorrem tanto das normas específicas que disciplinam o instituto como do próprio sistema jurídico-constitucional.

Analisaremos nos subtópicos a seguir alguns dos pontos que devem ser observados pela Administração ao proceder à requisição, de modo a preservar a juridicidade da medida e conferir validade e higidez ao ato.

6.1. Proporcionalidade da medida

Hoje pouco se discute a incorporação do Princípio da Proporcionalidade ao nosso Direito. Debate-se apenas quanto ao seu fundamento: se é um princípio implícito, ou um preceito de direito natural; se integra o cânone do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, Constituição Federal); se advém do devido processo legal (art. 5º, LIV, Constituição Federal) ou se é um dos “outros direitos constitucionais” previstos no § 2º do art. 5º da Constituição Federal.

Nada obstante as discussões em torno de sua natureza, há muito tornou-se intuitiva a necessidade de as restrições à autonomia negocial e aos direitos de propriedade e liberdade, todos virtualmente afetados pela requisição, serem balizadas pelo Princípio da Proporcionalidade, que se apresenta sob a forma de seus três elementos clássicos, quais sejam:

a) *Adequação*: a restrição aos direitos de propriedade e liberdade só pode ser admitida se por meio idôneo para alcançar os objetivos constitucionais de prover os recursos necessários, no tempo razoável, às situações de efetiva emergência. Assim, deve se ter redobrado cuidado para que a requisição não se afaste de seu escopo fundamental e sirva como medida extraordinária de aquisição temporária de bens ou serviços, à burla do sistema público de contratação.

b) *Necessidade*: entre os meios idôneos para alcançar os objetivos emergenciais de qualquer natureza, o Estado deve optar por aqueles que menos restrinjam a liberdade negocial das empresas fornecedoras, de forma a alcançar a máxima promoção do interesse público com a menor mácula aos legítimos interesses econômicos dos agentes do mercado.

Assim, antes de se proceder à requisição, deve-se procurar recorrer, sempre que possível, à aquisição do bem ou serviço pretendido pelas vias contratuais ordinárias. É claro que, muitas vezes, em face dos cenários de urgência próprios da requisição, a realização de procedimento licitatório, por sua própria natureza bastante burocrático, não se mostraria sequer possível.

Havendo, contudo, a possibilidade de contratação direta de bens e serviços (art. 24, IV, Lei nº 8.666/1993), nos moldes do que ocorre, por exemplo,

de maneira até mais agilizada, na Lei nº 13.979/2020³⁷, o ônus argumentativo capaz de fundamentar a requisição se mostra maior, embora virtualmente plausível em determinadas circunstâncias.

Isso porque a contratação, ainda que realizada de maneira direta, permitiria o conhecimento e ingerência do particular sobre os termos do contrato, especialmente aqueles concernentes ao quanto, ao como e ao quando; ao passo que, na requisição, o valor indenizatório, o modo de utilização do bem ou serviço e o prazo de duração restariam a cargo do juízo discricionário da Administração Pública, possivelmente constatáveis apenas posteriormente.

Evidente, contudo, que essa preferência pela contratação direta não é de forma alguma peremptória. É possível que haja efetiva necessidade de se proceder à requisição ainda que a Administração esteja diante da eventual dispensa ou inexistência de licitação. Há diversas empresas que, pelos mais variados motivos, não querem fazer negócio com o Estado. Em verdade, se considerarmos um cenário em que há, por exemplo, uma demanda quase infinita e uma oferta bastante finita de insumos médicos, haveria para o particular muito poucas razões para negociar com o Poder Público e não com outro particular, uma vez que os riscos seriam menores e as limitações próprias do direito público não teriam lugar.

Em cenário tal de escassez, portanto, é possível que a requisição se mostre como meio necessário à utilização transitória de bens ou serviços particulares, mesmo diante da possibilidade de contratação direta.

c) *Proporcionalidade em sentido estrito*: ainda que a requisição seja o meio mais adequado e menos restritivo de direitos capaz de preencher as necessidades emergenciais da coletividade, a Administração que desejar se valer do instituto deverá aferir, em um cálculo de custo-benefício razoável, se a limitação “vale a pena” diante dos resultados sociais a serem obtidos com a restrição.

Em outras palavras, no exercício de ponderação deve ser considerado se a requisição compensaria para o próprio Estado, considerando os eventuais custos que, direta ou indiretamente, dela decorreriam e os efetivos benefícios esperados.

Estes três elementos do Princípio da Proporcionalidade devem, por certo, inspirar a aplicação do instituto da requisição, conformando-o à razoabilidade que se espera da atuação administrativa.

6.2. Devido processo legal e contraditório

A despeito da natureza emergencial do instituto e da sua prerrogativa de autoexecutoriedade, a requisição também não pode prescindir de um processo

³⁷ “Art. 4º. É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei” (BRASIL, 2020a).

administrativo prévio, ainda que com prazos bastante abreviados, inclusive para que se possibilite eventual acordo e conhecimento de virtuais externalidades negativas (i.e., leitos requisitados já ocupados, equipamentos em mau funcionamento etc.).

Nas palavras de Odete Medauar,

[...] no âmbito estatal, a imperatividade característica do poder, para não ser unilateral e opressiva, deve encontrar expressão em termos de paridade e imparcialidade, no processo pré-constituído. Daí a importância dos momentos de formação da decisão como legitimação do poder em concreto, pois os dados do problema que emergem no processo permitem saber se a solução é correta ou aceitável e se o poder foi exercido de acordo com as finalidades para as quais foi atribuído.³⁸

É o que se extrai inclusive do art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal, segundo o qual “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Com efeito, o interesse público não é uma variável que se encerra na palavra do administrador. Para que se possa chegar ao interesse tutelável, é preciso que haja ponderação dos vários cenários possíveis e que, nesse processo, seja dado aos agentes privados a oportunidade de contestar a medida restritiva proposta.

Se assim não fosse, a decisão ablatória representaria verdadeiro abuso de autoridade e, por óbvio, não poderia subsistir em um Estado Democrático de Direito.

Busca-se evitar, com a exigência, episódios similares ao que recentemente ocorreu no município de Cotia, onde autoridades do município, com o apoio da Guarda Municipal, se dirigiram a determinada fábrica de respiradores pulmonares e se apropriaram, sumariamente, de 35 aparelhos de ventilação, com fundamento em uma decisão judicial que permitia à municipalidade comprar os aparelhos, mas não deles se apropriar³⁹.

Muito embora, em decisão acertada, tenha a juíza plantonista da 2ª Vara Federal de Osasco determinado a restituição imediata de todos os aparelhos, absurdos legais como esse não deveriam sequer ocupar os nossos tribunais.

Ainda que os argumentos virtualmente apresentados pelo proprietário no âmbito do contraditório não fossem acolhidos pelo Poder Público, o processo analisado anteriormente serviria para, pelo menos, dar ciência do ato administrativo vindouro.

Sendo realmente impossível a realização de contraditório prévio em face da extrema urgência da medida, o procedimento deverá ser instaurado *a posteriori*,

³⁸ MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 65.

³⁹ VALENTE, Fernanda; BOSELLI, André. Administração de Cotia tenta se apropriar indevidamente de respiradores artificiais. **Consulta Jurídica**, São Paulo, 28 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-28/cotia-sp-tenta-apropriar-indevidamente-ventiladores-pulmonares>. Acesso em: 20 out. 2022.

imediatamente após o transpasse provisório do bem pela Administração, como já ocorre pacificamente em relação a medidas de polícia administrativa⁴⁰.

6.3. Direito à indenização

A indenização, quando devida, é inerente à requisição. Prevista pela Constituição Federal e por todas as demais leis que cuidam do tema, seu valor deve ser definido, preferencialmente, no âmbito do próprio processo administrativo (prévio, quando possível) que se impõe nos casos de requisição.

Essa exigência procedimental se mostra relevante à medida que a definição do montante ressarcitório razoável serve inclusive para avaliar o juízo de proporcionalidade examinado anteriormente, analisando se vale mesmo a pena realizar a requisição.

Uma vez definido o valor devido à título de indenização e constatada a proporcionalidade da medida, autoriza-se a requisição, que será amplamente indenizada inclusive, se for o caso, por lucros cessantes, após a concreta utilização do bem ou serviço pela Administração Pública. Nesse contexto, fundamental que, diante da ausência de acordo entre as partes, o valor incontroverso definido no âmbito administrativo seja depositado o mais rápido possível, após a ultimação da requisição, ainda que eventual saldo remanescente esteja sendo discutido no judiciário.

A aferição do *quantum* indenizatório realizada no processo administrativo é importante não somente para o particular, mas também para a própria Administração Pública, que poderá, desde já, especificar as dotações orçamentárias a serem necessariamente realizadas (inclusive, se for o caso, por meio da abertura de créditos extraordinários, por sua natureza destinados ao atendimento de despesas urgentes e imprevísíveis)⁴¹.

⁴⁰ “AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. AUTOEXECUTORIEDADE. INTERDIÇÃO CAUTELAR DE ESTABELECIMENTO. CONTRADITÓRIO DIFERIDO. POSSIBILIDADE. A autoexecutoriedade é atributo do ato administrativo praticado com base no poder de polícia. Os agentes públicos estão autorizados a praticar atos urgentes para evitar danos irreparáveis ou a manutenção de situações prejudiciais à coletividade, postergando o contraditório para momento posterior” (RIO GRANDE DO SUL. **Agravo de Instrumento nº 70077335891**. Relator: Desembargador Marcelo Bandeira Pereira, 12 de julho de 2018. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2018).

⁴¹ Art. 41, III, da Lei nº 4.320/1964: “Os créditos adicionais classificam-se em: [...] III – extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. Art. 167, § 3º da Constituição Federal: A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevísíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62. (BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2745, 23 mar. 1964).

Na quantificação desse montante, a estimativa do valor deve ser ampla, abrangendo, como já adiantamos, para além dos danos emergentes, também eventuais lucros cessantes. Entra na conta, portanto, o valor que o proprietário do bem ou fornecedor do serviço efetivamente perdeu e razoavelmente deixou de lucrar durante o tempo em que o produto restou à disposição da Administração.

Na aferição dos danos emergentes supramencionados, costuma-se dizer que deve ser levado em consideração o valor de mercado do bem ou serviço requisitado. Nada obstante a correção da afirmação, é preciso estabelecer, por razões de justiça, qual seria esse valor de mercado: seria o preço regularmente praticado em situações de normalidade, ou, ao revés, seria o valor usualmente cobrado pelos agentes privados no momento da requisição, ainda que em cenários de crise, em que a demanda é alta e a oferta baixa?

Não parece razoável considerar, no cálculo da indenização por requisição, os preços praticados em um cenário de normalidade quando o contexto fático é de escassez, uma vez que, se não fosse a requisição, o particular provavelmente venderia ou alugaria o bem pelo preço de venda corrente. Por outro lado, a indenização por requisição não pode ser instrumento de enriquecimento sem causa do particular⁴². Certamente teria apelo eventual argumento do Estado que o contexto catastrófico não deve ser o momento de maximizar os lucros, especialmente em face do relevante interesse público que envolve bens e serviços requisitados.

Caberia ainda discutir a possibilidade de inclusão de danos extrapatrimoniais na quantificação dessa indenização. Muito embora não se pretenda esgotar o tema nessa análise geral do instituto, nos parece que, à primeira vista, a requisição, principalmente quando incidente sobre serviços de pessoas físicas, poderia sim dar ensejo à reparação pelos danos morais efetivamente experimentados pelos particulares.

Essas serão apenas algumas das diversas discussões das quais inclusive as Cortes de Contas, principalmente, deverão se ocupar nos próximos anos, especialmente em face da atual situação calamitosa gerada pela pandemia do novo coronavírus.

6.4. Princípio da igualdade e da impessoalidade

Mencionado expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição da República, o princípio da impessoalidade, que não deixa de ser uma especialização do princípio da igualdade no Direito Administrativo, costuma incidir de forma simultânea com os princípios da moralidade e da finalidade, havendo um fortalecimento recíproco.

⁴² Nesse sentido, cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017. p. 560.

Odete Medauar observa a esse respeito que, apesar desses princípios, em muitas situações concretas, acabarem por se confundir, seu tratamento em separado é justificado por uma conveniência didática⁴³.

Há duas acepções para o princípio da impessoalidade, ambas igualmente corretas, apenas destacando ângulos diversos de um mesmo fenômeno. Para os fins deste trabalho, destacamos a posição de Hely Lopes Meirelles, para quem

[...] o princípio da impessoalidade impõe que o administrador objetivo, apenas, a satisfação do interesse público, jamais a obtenção de benefícios pessoais, para si ou para terceiros, ou os prejuízos de quem quer que seja (ex.: a perseguição de um inimigo político).⁴⁴

Como princípio geral da Administração Pública, os preceitos se impõem também aos casos de requisição. Nesse sentido, é certo que a requisição deve aproveitar ao interesse social coletivo, não sendo possível admitir, por exemplo, medida ablatória que venha a apropriar bem ou serviço passível de servir à coletividade para aproveitar a apenas um grupo restrito de indivíduos, salvo se for uma forma legítima de apoio social⁴⁵.

De igual maneira, deve sempre haver uma avaliação em relação à escolha do titular dos bens ou serviços a serem requisitados, baseada em critérios legítimos de *discriminem* de porque se escolheu os bens ou serviços de um, e não de outros.

Note-se que, em casos excepcionais, também não se descarta que a requisição seja uma vantagem para o titular dos bens ou serviços, devendo, por mais fortes razões, incidir os preceitos ora expostos. Muito embora, na atual conjuntura, seja difícil imaginar tal cenário, especialmente em face dos procedimentos abreviados de contratação direta previstos pela Lei nº 13.979/2020, os casos concretos sempre podem ser ricos o suficiente, surpreendendo o aplicador do Direito.

6.5. Dignidade da pessoa humana

Nada obstante sua utilização por vezes desmedida, é fato que a dignidade da pessoa humana possui sede constitucional⁴⁶ e, quando orientada à consolidação de garantias individuais, se revela como importante fator de ponderação na atuação administrativa.

⁴³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 124.

⁴⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 88.

⁴⁵ A título ilustrativo, não seria jurídica a requisição da estrutura e dos serviços de um hospital comunitário voltado ao tratamento da covid-19 para que esse pudesse servir ao uso exclusivo de militares.

⁴⁶ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

Ingo Wolfgang Sarlet define o princípio como:

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.⁴⁷

Embora de difícil precisão, o preceito é, em última análise, uma consagração geral dos direitos fundamentais individuais e, por isso, também deve ser observado nas requisições de bens e serviços, sobretudo de pessoas físicas.

À luz desse preceito, não seria possível cogitar, por exemplo, que a Administração, buscando combater o coronavírus, procedesse à requisição dos serviços de um médico que se encontrasse no grupo de risco, ou mesmo de um enfermeiro que precisasse cuidar dos pais idosos e dependentes durante o isolamento.

Não somente, também não se afiguraria em conformidade ao princípio o cenário hipotético em que a Administração requisitasse equipamentos médicos de um hospital localizado em bairro carente para utilizá-los em bairros reconhecidamente mais nobres, retirando dos que mais precisam a assistência sanitária básica – o que mostra a possibilidade de incidência do preceito, ainda que de maneira indireta, sobre a requisição de bens ou serviços de pessoas jurídicas.

7. CONCLUSÃO

Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, a requisição é um dos mais fortes e típicos poderes de império e de verticalidade do Estado sobre os particulares. Por sua própria natureza e requisitos de estado de necessidade pública, o risco de se desvirtuar o instituto dos limites e das garantias próprias do Estado Democrático de Direito é ainda maior do que em relação a outros mecanismos ablatórios e limitadores do Direito Administrativo.

Não somente, o fato de a maior parte de sua legislação tradicional ter sido editada em fase de guerra ou de ditaduras, torna ainda mais primordial a atualização do instituto à luz da ordem constitucional vigente. Nesse contexto, os princípios gerais do ordenamento podem servir como importante bússola hermenêutica na interpretação e aplicação do instituto, principalmente quando atentos aos aspectos econômicos inevitavelmente dele indissociáveis.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 60.

Garantindo-se os direitos individuais e considerando-se as consequências econômicas das intervenções estatais, é possível delimitar uma disciplina apropriada ao instituto, consagrando a ferramenta como um importante mecanismo de solução de necessidades emergenciais da sociedade, sem abandonar as garantias próprias do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandre. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BEAUVIRONNET, Eloïse. La réquisition en droit administratif français. **Journal di Droit Administratif**, Paris, 11 avr. 2020. Disponível em: <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/la-requisition-en-droit-administratif-francais-i-ii-2/>. Acesso em: 20 out. 2022.
- BLANQUER, David. **Derecho Administrativo**. Valência: Tirant Lo Blanch, 2018. v. 1.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 1, 16 jul. 1934.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 13059, 19 set. 1946.
- BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 953, 24 jan. 1967.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 133, 5 jan. 1916.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2745, 23 mar. 1964.
- BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 abr. 2018.
- 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 7 fev. 2020a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Medida Cautelar na Ação Cautelar nº 1.255 Roraima**. Relator: Min. Celso de Mello, 27 de junho de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630105>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 25.295-2 Distrito Federal**. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 20 de abril de 2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5210/false>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.393 Mato Grosso**. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de maio de 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343004012&text=.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela Provisória na Ação Cível Originária 3.385 Maranhão**. Relator: Min. Celso de Mello, 20 de abril de 2020c. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/respiradores-maranhao.pdf>. Acesso em: 23 maio 2023.

CAMELO, Bradson; FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Aspectos econômicos da requisição administrativa: faltam estudos empíricos sobre o impacto das requisições administrativas no mercado. **Jota**, São Paulo, 12 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020>. Acesso em: 20 out. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Constitution of the United States: Fifth Amendment. **Constitution Annotated**, Washington, DC, [2020]. Disponível em: <https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-5/#:~:text=No%20person%20shall%20be%20held,the%20same%20offence%20to%20be>. Acesso em: 20 out. 2022.

DUCOS-ADER, Robert. **Le droit de réquisition** : théorie générale et régime juridique. Paris: LGDJ, 1957. t. 4.

CASSETTA, Elio. **Manuale di Diritto Amministrativo**. Milano: Giuffrè, 2011.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. Takings. **Legal Information Institute**, Ithaca, NY, [2022]. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/wex/takings>. Acesso em: 20 out. 2022.

LIMA FILHO, Acácio Vaz. Organização política, jurídica e social do Egito no antigo império. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 104, p. 53-54, jan./dez. 2009.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

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

NEGRETE, Alfonso Nava *et al.* La requisición administrativa. **Revista de Estudios de Derecho Público**: Justicia Administrativa en México e Iberoamérica, Ciudad de México, DF n. 1, p. 429-445, dez. 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PERNAMBUCO. Decreto nº 48.809, de 14 de março de 2020. Regulamenta, no Estado de Pernambuco, medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, conforme previsto na Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial do Estado de Pernambuco**: coluna 1, Recife, p. 1, 15 mar. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Decreto nº 47.312, de 27 de março de 2020. Regulamenta a requisição administrativa para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da propagação do Coronavírus-Covid-19. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 2, 28 mar. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Agravo de Instrumento nº 70077335891**. Relator: Desembargador Marcelo Bandeira Pereira, 12 de julho de 2018. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

VALENTE, Fernanda; BOSELLI, André. Administração de Cotia tenta se apropriar indevidamente de respiradores artificiais. **Consulta Jurídica**, São Paulo, 28 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-28/cotia-sp-tenta-apropriar-indevidamente-ventiladores-pulmonares>. Acesso em: 20 out. 2022.

