



Cartilha

Requisição Administrativa em tempos de Covid-19

APRESENTAÇÃO

A Ordem dos Advogados do Brasil é entidade sui generis, pois, não apenas representa os advogados enquanto classe profissional, mas também possui como dever proteger a Constituição Federal, além de ser considerada como órgão representativo da sociedade civil.

Neste sentido, o presente material tem como objetivo promover informação técnica atualizada a respeito dos institutos jurídico-administrativos adequados à aquisição de móveis e imóveis para auxiliar no tratamento do Novo Corona Vírus (Covid-19).

Conscientes que a Administração Pública é também composta por todos os administrados e, no intuito de auxiliar os gestores na condução das aquisições/serviços em meio à situação de imprevisibilidade vivida, a Presidente da Comissão de Estudos em Direito Administrativo e Políticas da OAB/AM, Gláucia Ribeiro, e Tereza Cristina Mota, Membro, elaboraram a cartilha “Requisição Administrativa em tempos de Covid-19”.



**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL SECCIONAL
DO AMAZONAS**

2019-2021

Presidente

Marco Aurélio de Lima Choy

Vice-presidente

Grace Anny Benayon Zamperlini

Secretária-geral

Danielle Aufiero Monteiro de Paula

Secretário-geral adjunto e Corregedor

Francisco Maciel do Nascimento

Tesoureiro

José Carlos Valim

Diretora Geral da Escola Superior de Advocacia do Amazonas

Ida Márcia Benayon de Carvalho

Presidente da Caixa de Assistência dos Advogados do Amazonas

Aldenize Magalhães Aufiero

**COMISSÃO DE ESTUDOS EM DIREITO ADMINISTRATIVO E
POLÍTICAS PÚBLICAS DA OAB-AM (CEDAPP)
2020**

PRESIDENTE

Gláucia Maria de Araújo Ribeiro
OAB/AM 1.533

VICE-PRESIDENTE

Artemísia Souza do Valle
OAB/AM 13.757

MEMBROS

Alcian Pereira de Souza

Alexandre Mendes A. Ferreira

Allex Jordan Oliveira Mendonça

Clara de Maria Souza do Vale

Leonardo Marques Bentes da Cunha

Rafael Basílio de Souza

Susana Gercwolf

Tereza Cristina M. dos Santos Pinto

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE COVID-19

1. CONCEITO

A requisição administrativa é um instrumento tradicional de intervenção na propriedade privada. É intervenção extraordinária do Estado através da qual o Poder Público requisita, de forma unilateral, transitória e autoexecutória, o uso de *bens móveis, imóveis* e prestação de *serviços* particulares quando está diante de situação de iminente perigo público com o fim único de atender o interesse público. Seu fundamento encontra respaldo no art. 5º, XXV da CRFB/88¹.

Em sede de MS 25295/DF-STF, o Min. Rel. Joaquim Barbosa², ressaltou, ainda, “a possibilidade de a requisição incidir sobre **bens públicos, sem a necessidade da decretação do estado de defesa**, por ser ela instituto que visa fornecer alternativas à administração para solução de problemas em casos de eminente perigo público.” (grifamos)

2. BASE LEGAL

O art. 5º, XXII da CRFB/88 dá suporte à intervenção do Estado na propriedade privada e, ao mesmo tempo, condiciona o instituto ao atendimento da função social (XXIII).

Outra norma, constante na CRFB/88, que dá suporte à intervenção é a do art. 5º, XXV ao estabelecer que o Poder Público

-
- 1 XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.
 - 2 MS 25295/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 20.4.2005. (MS-25295). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo384.htm>
Acesso em: 27 mai.2020.

poderá usar da propriedade particular no caso de iminente perigo público. É a figura da requisição.

Há previsão, também, em diversas Leis, a saber: (i) Decreto-lei n. 4.812/1942³; (ii) Decreto-lei n.5.4.05/1943⁴; (iii) Lei delegada n. 4/1962⁵; (iv) Lei n. 4.375/1964⁶; (v) Lei n. 4.737/1965⁷; (vi) Lei n. 6.439/1977⁸; (vii) Lei n. 7.565/1986⁹; (viii) Lei n. 7.783/1989 (lei de greve)¹⁰; (ix) Lei n. 8.080/1990 (lei do SUS)¹¹; (x) Lei n. 10.406/2002, Código Civil¹²; (xi) Lei n. 13.797/2020, editada em plena pandemia decorrente do coronavírus que dispõe em seu artigo 3º, VII:

3 Cuida de requisição de *bens* e *serviços*.

4 Art. 80 e § único estipulam a requisição de *bens* e também de *serviços*, visto que o veículo se identifica como bem e a obrigação de transportar o bem significa serviço.

5 Tem por objeto, sobretudo, a requisição de *bens*.

6 Requisição de *serviços* está prevista no Art. 3º.

7 Requisição de *serviços* está prevista no Art. 120, § 4º e requisição de *bens* nos Arts. 135, §§2º e 3º.

8 Art. 25, *caput* dispõe sobre requisição de *bens* e *serviços*.

9 Requisição de *serviços* está prevista no Arts. 51 e 52.

10 Art. 4º requisita "assembleia geral que definirá as reivindicações da categoria e deliberará sobre a paralisação coletiva da prestação de serviços."

11 Art. 15, XIII estabelece requisição de *bens* e *serviços*.

12 Art. 1.228, §3º do NCCB, tendo base não só o perigo iminente público, mas também a supremacia do interesse público sobre o privado:

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.

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. (grifamos)

E, no âmbito do Estado do Amazonas dispõe o Decreto n. 42.061/2020:

Art. 9.º Em razão do previsto neste Decreto, o Estado do Amazonas adotará, entre outras, as seguintes medidas administrativas, necessárias para enfrentar a situação de emergência:

II - requisição de **bens** e **serviços**, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, com justa indenização, conforme inciso XIII do artigo 15 da Lei Federal n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. (grifo nosso)

3. FUNDAMENTOS

É a supremacia do interesse público que rende ensejo à intervenção na propriedade privada e o faz em função da supremacia do interesse público que ostenta perante os interesses privados e, sendo assim, há de justificar-se a atuação estatal, mesmo contrária ao interesse do particular.

Saliente-se que o perigo público iminente que permite a requisição administrativa é:

- público, seu dano abrange a um determinado grupo de pessoas (a comunidade indígena do Alto Solimões) ou uma coletividade indeterminada (a população nortista);

- é um dano grave, incomum, pois implica em restrição administrativa à propriedade privada, tal como colapsar o sistema médico-hospitalar de uma cidade, o desabastecimento de medicamentos, a falta de profissionais da saúde, a morte.

4. CARACTERÍSTICAS

A requisição administrativa, fundada na supremacia do interesse público, é ato administrativo: (i) autoexecutório - não depende de qualquer decisão judicial. Verificada a situação de perigo público iminente, a requisição pode ser de imediato decretada. O Poder Público não necessita pedir a ninguém para agir, pois independe da aquiescência do particular e da prévia intervenção do poder Judiciário.; (ii) vinculado - deve estar presente o pressuposto de perigo público iminente, ou seja, basta estar presente o iminente perigo público para requisitar; (iii) oneroso; (iv) transitório - a extinção da requisição se dará tão logo desapareça a situação de perigo público iminente, logo é de natureza transitória; (v) informal - não depende de ato de reconhecimento por parte do gestor público como, por exemplo, a decretação de estado de calamidade, visto que sua ocorrência por si basta por ser a pandemia por coronavírus ato público e notório; (vi) não universal/pessoal, ou seja, não comum a todos - a satisfação da necessidade decorrente do perigo público iminente proveniente da pandemia requer adoção de medidas cabíveis moldadas de cada ente federativo, recaindo como direito pessoal vinculante do Poder Público ou do titular do bem ou do serviço requisitado.

5. O QUE É PERIGO PÚBLICO IMINENTE, SEGUNDO TRIBUNAIS

Para ilustrar sobre o que significa “perigo público iminente” junto aos Tribunais trazemos à colação a Apelação Cível de número 149.172-1/1991, 8ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

ACORDAM, em Oitava Câmara Civil do Tribunal de Justiça, por votação unânime, negar provimento aos recursos de conformidade com o relatório e voto do relator, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. [...] Trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato do Prefeito Municipal de São José dos Campos, que editou o Decreto n. 7.093, de 1990, declarando de calamidade pública a situação de assistência médico hospitalar naquele Município [...] e o Decreto Municipal n. 7.094, de 1990, que requisitou o Hospital Nossa Senhora de Fátima [...] Ocorre, porém, que para a requisição [...] era mister ocorresse situação de perigo público iminente e calamidade pública no setor da saúde, o que não se verifica no setor de saúde do Município de São José dos Campos, pois a insuficiência de leitos nos hospitais públicos e nos hospitais contratados e conveniados com o Poder Público naquele Município, circunstância e motivação indicadas para justificar o ato requisitório, não se adequam àquelas situações. **Com efeito, para se caracterizar “perigo público iminente”, a justificar requisição administrativa [...] mister se verifiquem ocasiões de [...] epidemias, inundações, terremotos e acontecimentos semelhantes. (...)** (grifo nosso)

Como se vê o perigo público iminente que justifica a requisição

é aquele dotado de imprevisibilidade ou que esteja em risco de agravar. Se o perigo já acabou não é possível decretar a requisição administrativa.

6. A QUEM COMPETE REQUISITAR?

De acordo com a Lei n. 13.979/2020 que estabelece medidas de enfrentamento durante a pandemia de coronavírus, dentre as quais a possibilidade de utilizar requisição administrativa que poderá ser adotada pelo Ministério da Saúde e/ou pelos gestores locais de saúde, independente de autorização de órgão ou autoridade federal (Art. 3º, § 7º, I e III). Já o Decreto Estadual n. 42.061/2020 assim preceitua:

Art. 15. Caberá ao Comitê instituído no artigo anterior instituir diretrizes gerais para a execução das medidas a fim de atender as providências determinadas por este Decreto, podendo, para tanto, propor à Secretaria de Estado de Saúde a edição de normas complementares.

Em resumo, a competência de legislar é comum da União, estados, Distrito Federal e municípios para cuidar da saúde (Art. 23, II, da CRFB/88) pressupondo que todos os entes federativos poderão requisitar bens e serviços, por fora do direito à saúde previsto no artigo 196 da CRFB/88:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

7. FINALIDADE DA REQUISIÇÃO EM TEMPOS DE COVID-19

A atuação do Poder Público pressupõe utilizar a requisição administrativa para serviços de saúde vinculada à função prática da qual se originou, ou seja, suprir a falta de leitos, de equipamentos médico-hospitalares da localidade carente com o uso temporário de hospital particular visando atender a comunidade necessitada, sendo-lhe vedado dar destinação diversa da prevista na CRFB/88, sob pena de configurar vício devido falta de adequação e de proporcionalidade em sentido restrito que exige estar presentes o caráter excepcional e a destinação específica para não configurar providência arbitrária e inconstitucional.

8. DIFERENÇAS DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA COM A OCUPAÇÃO PROVISÓRIA E DESAPROPRIAÇÃO

A requisição administrativa pode incidir sobre bens móveis ou imóveis ou sobre serviços, assemelhando-se ora com uma ocupação temporária ora como desapropriação. Uma forma de intervenção estatal na propriedade privada, sempre justificada pelo interesse público.

A requisição é modalidade de intervenção restritiva, enquanto a desapropriação é intervenção supressiva com eventual indenização posterior, enquanto na desapropriação é obrigatória e prévia, conforme o artigo 5º, inciso XXIV, da CRFB/88. Na requisição a ausência de danos nenhuma indenização será devida.

Vale ressaltar, assim, que não há que se falar em “confisco”, dada a previsão de indenização, na qual a autoridade competente poderá usar da propriedade (caso de bens imóveis), assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver danos.

A requisição incide sobre *bens* (imóveis e móveis) e *serviços*. A

ocupação temporária é a forma de intervenção na propriedade privada pela qual o Poder Público usa, transitoriamente, apenas bens imóveis, como sustentação para realização de obras ou serviços públicos. Enfim, incide somente sobre o bem imóvel.

9. É POSSÍVEL REQUISITAR SERVIÇOS PESSOAIS?

Invocando o art. 15, XIII da Lei n. 8.080/1990 a resposta é sim. Mas a resposta suscita reflexão. Segundo José Vicente Santos de Mendonça em seu artigo “Dez perguntas e respostas sobre requisição administrativa em tempos de COVID-19” é necessário traçar analogia com o serviço civil ou militar obrigatório e a escusa de consciência (art. 143 e § 1º da CRFB/88) e lembra que a CRFB/88 proíbe o trabalho forçado, mesmo como pena (art. 5º, XLVII, 'c') e por outro lado, dispõe o serviço militar ou civil obrigatório (art. 143). Diante desse quadro a requisição de serviço se aproxima mais de um serviço civil obrigatório do que uma pena e aproveita para delinear algumas diferenciações. São elas:

Em primeiro lugar, há que se verificar se há viabilidade de o trabalho ser desempenhado pela pessoa sem violação a valores pessoais legítimos. É possível, sem comprometimento da urgência associada à requisição, encontrar outro prestador de serviço que esteja confortável com a prestação? Se sim, é a opção a ser adotada. No caso de serviços médicos, em que a regra é a fungibilidade, a solução é admitir a troca. A verdade é que, tecnicamente, requisita-se o serviço, que se faz por meio da pessoa; se ele pode ser desempenhado por outrem, tanto melhor.

Caso não haja tal viabilidade, a situação muda. Esqueça a

improbabilidade do exemplo, e imagine Governo conservador requisitando canção sobre supostas glórias do período militar a compositor de esquerda. O compositor pode se recusar? Claro que pode. Incide, aqui, a dignidade humana e o respeito ao núcleo da autonomia privada.

Falemos de indenização pelos serviços pessoais. O profissional poderia recusar a requisição fundado na discordância em relação a valores? Em princípio, ele deveria questionar posteriormente a indenização. Mas note-se bem: serviço requisitado não é trabalho escravo (tem que ser pago) nem é expropriação parcial (tem que ser pago de modo justo). Indenização justa é aquela compatível com o mercado específico no qual está inserido o profissional.

Em posição contrária vale mencionar as falas de Rodrigo Valgas dos Santos e Maurício Zockun durante I Webcongresso Amazonense de Direito Administrativo, dia 25.5.2020, na palestra acerca da “Intervenção do Estado na propriedade privada em tempo de COVID_19: requisitos e pressupostos para a legitimidade da medida interventiva” ao responderem sobre a possibilidade de requisitar bens e serviços os debatedores foram unânimes em admitir. No entanto, trataram da exceção, qual seja: serviços profissionais (médicos, por exemplo) da pessoa natural. Rodrigo Valgas dos Santos entendeu não ser possível requisitar serviço de pessoa natural, em virtude de direitos inerentes à pessoa, embora possa ser requisitado para ser jurado, mesário, etc. Maurício Zockun disse que nesse caso não é requisição administrativa e sim sacrifícios de direito, visto impor sacrifícios de toda ordem a um ou grupo de pessoas frente aos demais membros da sociedade.

10. É POSSÍVEL REQUISITAR:

(I) BENS OU SERVIÇOS PÚBLICOS?

O mandado de segurança 25.295-2/DF-STF, ano de 2005, da lavra do Min. Celso de Melo somente pode incidir sobre a “propriedade particular”, sendo que os “bens públicos” somente podem ser requisitados nos casos de Estado de Defesa e de Estado de Sítio, invalidando requisição federal de hospitais públicos do RJ. Senão veja-se¹³:

Isso significa, portanto, que, em contexto de normalidade institucional, **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 excepcionais, que, fundadas no estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, II), outorgam, ao Presidente da República, os denominados “poderes de crise”, cujo exercício está sujeito à rígida observância, pelo Chefe do Executivo, dos limites formais e materiais definidos pelo modelo jurídico que regula, em nosso ordenamento positivo, o sistema constitucional de crises ou de legalidade extraordinária... (grifo nosso).**

(II) BENS OU SERVIÇOS JÁ REQUISITADOS POR OUTRO ENTE FEDERATIVO?

Quanto à questão II: Em tutela provisória na ação cível

13 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/MS-25295.pdf> Acesso em: 28 mai.2020.

originária 3.385-MA-STF, ano de 2020, sob o mesmo fundamento da questão I, o Min. Celso de Melo, invalidou requisição da União sobre respiradores adquiridos pelo estado do Maranhão, a saber:

Requisição, pela União Federal, de bens públicos estaduais. Precedente do Supremo Tribunal Federal que entende inadmissível a prática, mesmo quando efetivada pela União Federal, desse ato requisitório em face de bens públicos (MS 25.295/DF, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Pleno), considerada a cláusula restritiva fundada no art. 5º, inciso XXV, da Constituição da República, exceto quando se tratar de requisição federal de bens públicos na vigência do estado de defesa (CF, art. 136, § 1º, II) ou do estado de sítio (CF, art. 139, inciso VII). Magistério da doutrina.(...) (grifamos)

11. REQUISICÃO GERA INDENIZAÇÃO?

Sim. O art. 5º da CRFB/88 assegura o direito ao proprietário do bem requintado, desde que haja efetiva comprovação do dano. No mesmo sentido, o art. 3º, VII, da Lei n. 13.979/2020.

12. É POSSÍVEL REQUERER A INDENIZAÇÃO? SE SIM, QUAL O PRAZO PARA SE REQUERÊ-LA?

Sim, prazo prescricional de até 5 (cinco) anos, contados desde ato da requisição administrativa, consoante dispõe o Decreto-lei n. 3.365/1941, art. 10:

Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará.

Neste caso, somente decorrido um ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração.

Parágrafo único. Extingue-se em cinco anos o direito de propor ação que vise a indenização por restrições decorrentes de atos do Poder Público.

Reforçado também pelo artigo 49 da Lei n. 9.784/1999 (Lei de Processo Administrativo Federal), e no âmbito do estado do Amazonas pela Lei n. 2.794/2003 (Processo Administrativo Estadual).

13. COMO PROCEDER O PAGAMENTO DE QUEM TEVE SEUS BENS MÓVEIS/IMÓVEIS REQUISITADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

Já dito que não há um procedimento formal, mas entendemos ser razoável empregar o art. 26 da LINDB (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro)¹⁴ celebrando um Termo de Compromisso.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

Ou instaurar procedimentos de mediação/autocomposição de

14 Incluído pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018.

conflitos no âmbito da Administração Pública, previstas no artigo 174 do CPC (Lei n. 13.105/2015 - Código de Processo Civil):

Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:

I – dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

II – avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;

III – promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

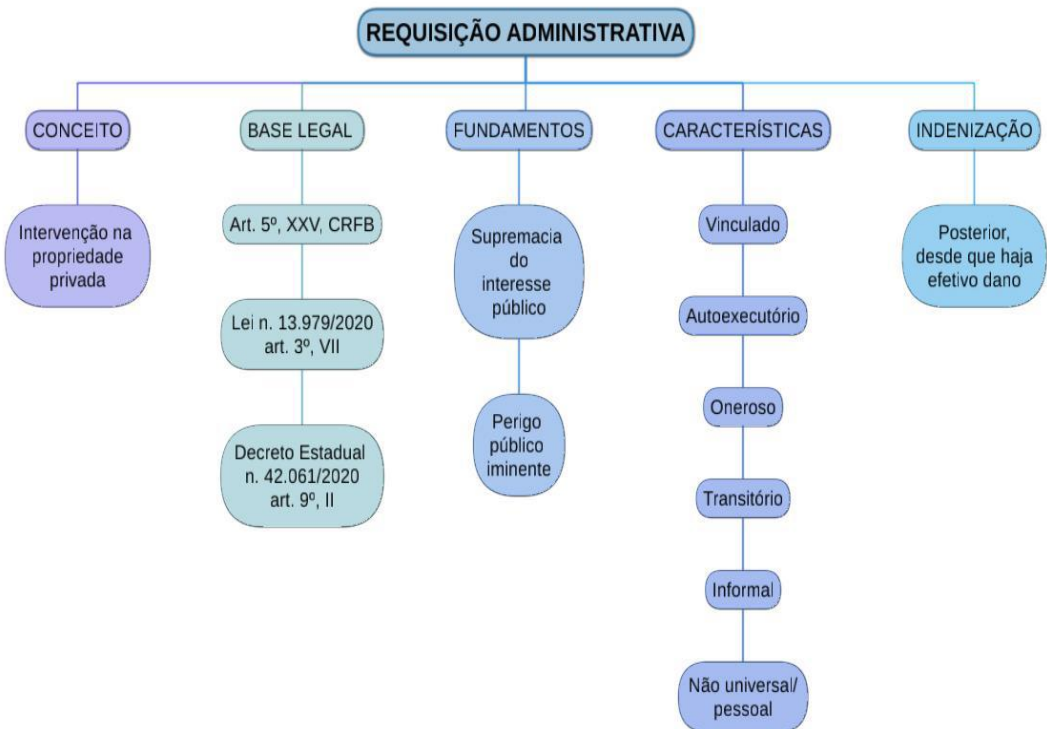
Podendo assim, aplicar a Lei federal de n. 13.140/2015 que regula a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública/AM, haja vista a ausência de Lei estadual legislando mecanismos de autocomposição, da qual a mediação é espécie para soluções alternativas consensuais de conflitos envolvendo o Poder Público, dentre eles: entre órgãos e entidades públicas, particular e pessoa jurídica de direito público e celebração de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta):

Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.

O procedimento é flexível, conforme alude o art. 2º, IV que trata da informalidade como princípio informador da mediação, abrindo

oportunidade para debates entre as partes sem necessidade de cumprir regras preestabelecidas do procedimento e, simultaneamente, seguir critérios de razoabilidade desde duração do trâmite processual, soluções de conflito de forma satisfatória para as partes.

MAPA MENTAL



REDAÇÃO TÉCNICA

Gláucia Maria de Araújo Ribeiro

Presidente
OAB/AM 1.533

Revisão e Ajustes
Tereza Cristina M. dos Santos Pinto

Membro
OAB/AM 8.327

Projeto Gráfico
Carlos Rafael Seixas

Contatos:
gribeiro@uea.edu.br

Comissão de Estudos em Direito Administrativo e Políticas
Públicas OAB Amazonas

