

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

VANESSA CHIARI GONÇALVES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854 /2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibilizá-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo **PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS**, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo **PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO**, de autoria de Nathalie Carvalho Candido, Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua

patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19

JURIDITY OF THE ADMINISTRATIVE REQUEST ON HEALTH SERVICES IN THE COVID-19

Jonathan Alves Galdino ¹

Glaucia Maria de Araújo Ribeiro ²

Resumo

Esta pesquisa objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in)validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constatou-se, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

Palavras-chave: Intervenção do estado, Requisição administrativa, Covid-19, Serviços pessoais, Ética utilitarista

Abstract/Resumen/Résumé

This research aims to investigate the legality of using the administrative request for personal health services in the context of facing the Covid-19 pandemic in Brazil, debating the norms, jurisprudence and doctrine about this legal institute of State intervention, identifying possible existence of judicial precedents and doctrinal theses that (in)validate the administrative request for personal health services, using the exploratory, descriptive and explanatory research, about its purposes, and through the documentary, bibliographic and telematized research, concerning its tactics of investigation, in a qualitative perspective. It was verified, based on utilitarian ethics and through the doctrine, the current norms and the specific

¹ Mestre em Contabilidade e Controladoria pela UFAM, Bacharel em Ciências Contábeis e Direito pela UFAM, Pós-graduando em Direito Público pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA

² Doutora em Direito e Justiça pela UFMG, Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ, Professora de Direito em cursos de graduação e pós-graduação da Universidade do Estado do Amazonas - UEA

jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF), the legality of the use of the administrative request on personal health services in the context of imminent public danger such as that of the coping with the Covid-19 pandemic, but there should be not only reasonableness and proportionality in the use of this expedient, as also the exhaustion of other less burdensome alternatives, corroborating the conclusions of previous studies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Intervention from the state, Administrative request, Covid-19, Personal services, Utilitarian ethics

1. INTRODUÇÃO

Segundo estudo de Cavalcante, *et al.* (2020, p. 02), em dezembro de 2019, a cidade chinesa de Wuhan, na província de Hubei, experimentou um surto de pneumonia de causa, até então, desconhecida, sendo identificado, somente em janeiro de 2020, por pesquisadores chineses, que se tratava de um novo tipo de coronavírus – SARS-CoV-2, causador de uma síndrome respiratória aguda grave, alcunhada de doença do coronavírus 2019 ou Covid-19, tendo sido registrados, só na China, àquele altura, cerca de 11.821 (onze mil, oitocentos e vinte e um) casos e 259 (duzentos e cinquenta e nove) óbitos, com o surgimento, ainda, dos primeiros casos de infecção pela doença em outros países da Ásia, bem como em países da Europa e da América do Norte.

Ainda em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que esse surto do novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII, a sexta na história mundial, senão a pior vivenciada e nunca antes vista, até hoje, pela humanidade (OPAS, 2020). De acordo com o Regulamento Sanitário Internacional – RSI de 2005 (BRASIL, 2009), uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII é o patamar mais alto de alerta da OMS, caracterizado por “um evento extraordinário que pode constituir um risco de saúde pública para outros países devido à disseminação internacional de doenças” que exige resposta internacional coordenada e imediata. Não obstante, diante de mais de 110 (cento e dez) mil casos conhecidos e espalhados por 114 (cento e quatorze) países, a OMS, no dia 11 de março de 2020, decretou a pandemia mundial de Covid-19 (CAVALCANTE, *et al.*, 2020, p. 02; OPAS, 2020).

No plano doméstico, a Portaria n. 188, de 03 de fevereiro de 2020 do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020) decretou o surto do novo coronavírus 2019 como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII e, na esteira, editou-se a Lei federal n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020), conhecida também como Lei da Pandemia, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência mundial de saúde pública que se apresentava pelo surto de Covid-2019, sendo reconhecida a ocorrência do estado de calamidade pública no Brasil, em face da pandemia mundial do novo coronavírus 2019, por meio do Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020).

Pois bem, o caos e o colapso que se instalaram, logo em seguida, no já tão solapado sistema de saúde do Brasil, seja pela falta de insumos hospitalares, principalmente de oxigênio medicinal, seja pela ausência de leitos de hospitais, mormente de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), seguidos das milhares de mortes diárias de pessoas, são fatos públicos e notórios e dispensam, por ora, maiores comentários. Essa situação calamitosa

exigiu do Estado Social Democrático brasileiro de Direito uma resposta rápida, urgente e à altura para assegurar não apenas a garantia fundamental do direito à vida, mas também o direito social à saúde, insculpidos, respectivamente, no *caput* do art. 5º e art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (CRFB/88).

Diante desse contexto de enfrentamento da pandemia de COVID-19, impôs-se, ao Estado brasileiro, o hercúleo e delicado desafio de providenciar, além de outros serviços e insumos de saúde para salvação do maior número de vidas acometidas pelo novo coronavírus, o acesso igualitário a leitos públicos e privados de UTI, munidos de respiradores e de serviços de profissionais intensivistas habilitados, para formação de uma fila única de leitos sob a coordenação e a regulação do Sistema Único de Saúde (SUS), por intermédio do instituto jurídico da requisição administrativa (CUNHA e FARRANHA, 2020, p. 219).

Embora a requisição administrativa de serviços pessoais de saúde não seja uma novidade no nosso ordenamento jurídico, haja vista que, antes mesmo da pandemia de Covid-19, com fulcro no art. 5º, XXV da CRFB/88, já havia essa previsão legal contida no art. 15, XIII, da Lei federal n. 8.080/1990, instrumento legal já repisado pelo art. 3º, VII da Lei federal n. 13.979/2020, para fins de ações específicas de combate à crise sanitária provocada pelo novo coronavírus, gerou, novamente, intensos debates e posições divergentes entre os juristas acerca da juridicidade desse tipo de intervenção estatal, ainda que em situações excepcionais de Covid-19, aqui contextualizadas, reacendendo o antagonismo entre a supremacia do interesse público e o direito fundamental da propriedade privada (GABARDO e WATZKO, 2020, p. 25), somado à vedação constitucional aos trabalhos forçados ou compulsórios, nos termos do art. 5º, XLVII, alínea “c”, da CRFB/88.

Assim, a presente pesquisa objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, no contexto do enfrentamento da pandemia mundial de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas legais, a jurisprudência e a doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado e identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que validam ou invalidam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A evolução histórica da previsão legal da requisição administrativa sobre bens e serviços no Direito brasileiro republicano

Bezerra e França (2021, p. 03), ao buscarem compreender os aspectos da requisição administrativa de bens e serviços, diante de um contexto pandêmico, declaram que a requisição administrativa não é um novel instituto jurídico no arcabouço legislativo republicano brasileiro, pois, segundo esses autores, da hermenêutica jurídica do art. 80 da primeira Constituição da República de 1891, já constava a sua previsão normativa, seguida mais adiante do art. 591 do Código Civil de 1916, o qual dispunha que, em caso de iminente perigo, como nas guerras ou nos períodos de comoção interna, em remissão ao art. 80 da Constituição de 1891, poderiam as autoridades administrativas competentes usarem da propriedade particular até onde o bem público o exigisse, assegurado o direito à indenização posterior ao proprietário.

Não obstante, as Constituições brasileiras que se seguiram, tais como a de 1934, a de 1946 e a de 1967, na mesma toada daquela primeira de 1891, previram a possibilidade de utilização da propriedade privada pelo Estado, em caso de iminente perigo público, com direito à indenização do particular por conta disso.

No talante das normas infraconstitucionais, a requisição administrativa pelo Estado sobre os bens do particular também foi prevista pelo Decreto-Lei n. 4.812/1942, atualmente revogado, que permitia a “*requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população*”, pelo Decreto-Lei n. 5.405/1943, com previsão de requisição administrativa relativa ao transporte de correspondência e malas postais, aparentemente, ainda em vigor, bem como pela já revogada Lei Delegada n. 04/1962.

Ainda no âmbito das normas infraconstitucionais anteriores à CRFB/88, a possibilidade de requisição administrativa sobre bens e/ou serviços particulares pelo Estado foi tratada, em adição: pela Lei federal n. 4.375/1964, que é a Lei do Serviço Militar; pelo Código Eleitoral de que trata a Lei federal n. 4.737/1965; pelo Decreto-Lei n. 02/1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços, indenizáveis em dinheiro, essenciais ao abastecimento da população; pelo art. 25 da Lei federal n. 6.439/1977, que autoriza a requisição de bens e serviços, com direito à indenização, para continuidade do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em caso de calamidade pública, perigo público iminente ou ameaça de paralisação das atividades de interesse da população a cargo das suas entidades; e, por fim, o art. 54 da Lei federal n. 7.565/1986, que cuida da requisição administrativa de aeronaves para fins de busca e salvamento.

Com o advento do processo de redemocratização do Brasil e da Assembleia Nacional Constituinte em 1985, promulgou-se a atual e vigente Constituição Cidadã, no dia 05 de

outubro de 1988, cujo art. 5º, inciso XXV, previu, em caso de iminente perigo, a possibilidade de a autoridade competente usar da propriedade particular, assegurada, ao proprietário, indenização ulterior, se houver dano, além de requisição de bens e serviços públicos pela União em casos excepcionais de estado de defesa e estado de sítio, nos termos, respectivamente, do art. 136, § 1º, inciso II, e do art. 139, inciso VII, da CRFB/88.

Sob a égide da CRFB/88, em termos de normas infraconstitucionais, a requisição administrativa de bens e/ou serviços pelo Estado foi tratada, inicialmente, pela Lei de Greve, isto é, a Lei federal n. 7.783/1989, bem como pelo § 3º do art. 1.228 do Código Civil de 2002, que consignou a privação de uso, gozo e disposição da coisa pelo particular, entre outras situações, nos casos de requisição mediante perigo público iminente. Agora, especificamente, no que concerne à requisição de serviços pessoais de saúde do particular pelo Estado, objeto deste estudo, cumpre frisar que o art. 15, inciso XIII, da Lei federal n. 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) permite que a autoridade competente da esfera administrativa correspondente requisite bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, a fim de acudir às necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, assegurada a justa indenização.

Vale lembrar que o STF, por intermédio da ADI 3454/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 20.6.2022 (Info 1059), decidiu pela unanimidade, julgando procedente a ação interposta contra o artigo susomencionado, para atribuir-lhe interpretação conforme a CRFB/88, excluindo a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços públicos de titularidade de outros entes federativos. Vejamos:

- (1) CF/1988: “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;”
- (2) Precedentes citados: ACO 3463 MC-Ref; ACO 3393 MC-Ref; ACO 3398 (monocrática); e ACO 3385 (monocrática).
- (3) Lei 8.080/1990: “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.

Por fim, muito recentemente, no diapasão da crise sanitária mundial de Covid-19, culminou-se na edição da Lei federal n. 13.979/2020, a Lei da Pandemia, que dispunha acerca das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus de 2019 e, no inciso VII do seu art. 3º, previu a requisição administrativa estatal

de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, com a garantia de pagamento posterior de justa indenização, para aqueles fins de perigo iminente e de emergência e calamidade pública de saúde, reforçando os ditames do art. 15, inciso XIII, da Lei federal n. 8.080/1990, excetuando-se que, como já ilustrado, não recai sobre bens e/ou serviços públicos de outro ente federativo.

Vê-se, portanto, que a figura jurídica da requisição administrativa de bens e/ou serviços pelo Estado não é uma novidade em nosso ordenamento jurídico nacional e na história da república do Brasil, com previsões normativas constitucionais e infraconstitucionais, ao menos, desde a primeira Constituição republicana brasileira.

2.2. O conceito doutrinário jurídico clássico acerca da requisição administrativa de bens e serviços pelo Estado no Brasil:

Segundo Moraes Filho (2018, pp. 117-118), o embrião do instituto jurídico da requisição administrativa ascende ao Direito Militar Romano, quando, em tempos de guerra, para que tropas das forças armadas pudessem defender território, manter a soberania nacional e resguardar a segurança interna, era necessária a utilização das propriedades privadas. Portanto, verifica-se que foi um instituto jurídico que nasceu de um contexto militarista beligerante. Não à toa que, no direito brasileiro, sua primeira aparição na história legislativa da república do Brasil se deu com esses mesmos contornos militares, adquirindo outras previsões normativas no campo civil também, conforme visto em seção anterior.

Nas lições de Bandeira de Mello (2019, p. 956), a requisição administrativa é um ato da Administração, em proveito a um interesse público maior, por intermédio do qual o Estado, de forma unilateral e autoexecutória, incumbe, transitoriamente, a alguém ou a alguma coisa a obrigação de lhe prestar um serviço ou de lhe ceder o uso de bens *in natura*. Conforme Meirelles, Burle Filho e Burle (2016, p. 758), trata-se do uso coativo de bens e serviços de particulares pelo Poder Público, por meio de ato administrativo de execução direta e imediata da autoridade requisitante competente.

De acordo com Maria Sylvia Z. Di Pietro (2016, p. 176), a requisição administrativa é um ato da Administração unilateral, oneroso e autoexecutório, *i.e.*, sua execução prescinde de tutela judicial, consistente no uso de bens ou de serviços particulares por ela, com o desiderato de atender necessidades coletivas, seja em tempos de guerra, seja em casos de perigo público iminente.

Acerca do perigo público iminente, Carvalho Filho (2015, p. 826) frisa que tal situação é a condição imprescindível para que a Administração requisite bens e serviços

particulares e assim não proceda de forma livre deliberada, conceituando o perigo público iminente como aquele perigo que não somente põe em risco a coletividade, mas ainda que ameaça se consumir ou expandir-se de maneira inevitável se alguma providência estatal não for tomada, exortando para o fato de que as situações de perigo não são necessariamente decorrentes de ações humanas, mas podem também decorrer de fatos da natureza, como epidemias e catástrofes meteorológicas.

Madeira (*apud* GOMES e GOMES, p. 182), lembra que, dentre as formas de intervenção do Estado na propriedade, a requisição administrativa é aquela mais branda, mas, em alguns casos, pode se tornar drástica quando incide sobre bens de consumo imediato, ou seja, quando os bens requisitados são consumíveis pela sua utilização natural, mas nem por isso ela não pode ser confundida com a desapropriação, pois, na desapropriação, há a transferência de propriedade, com indenização prévia via de regra, sem o contexto da urgência e da necessidade transitória, e, na requisição drástica, a eventual perda da propriedade decorre da sua consumação natural imediata em virtude do seu uso para necessidades transitórias, em situações de perigo, sendo, por isso, indenizável posteriormente. Assim, não há espaço para arguição de “confisco” pelo Estado, pois a requisição, mesmo drástica, não permite que o particular seja espoliado de seus bens, e, desse modo, venha a sofrer eventuais prejuízos.

O STF, em duas ocasiões diferentes, já havia entendido pela possibilidade de que a requisição administrativa pela União pudesse recair sobre bens e serviços públicos de outros entes da Federação desde que mediante a decretação de estado de defesa ou estado de sítio, nos moldes do art. 136, § 1º, II e art. 139, VII, da CRFB/88: a primeira, em sede do Mandado de Segurança – MS nº 25295/DF, de Rel. do então Min. Joaquim Barbosa, julgado em 20.4.2005; e a segunda, no contexto pandêmico mundial da Covid-19 no Brasil, em cautelar requerida e deferida na Ação Cível Originária – ACO nº 3.385/MA em 20.4.2020, Rel. Min. Celso de Mello, cuja posição foi referendada, mais tarde, em 08.03.2021, na medida cautelar na Ação Cível Originária – ACO n. 3.463/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

Ocorre que, muito recentemente, em 20.6.2022, conforme visto alhures, por meio da ADI 3454/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, atribuindo interpretação ao inciso XIII do art. 15 da Lei Federal nº 8.080/1990 conforme a CRFB/88, o STF consolida o entendimento de que a requisição administrativa “*para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias*” — prevista na Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/1990) — não recai sobre bens e/ou serviços públicos de outro ente federativo. Em

suma, excluiu-se a possibilidade de que a requisição administrativa pela União possa recair sobre bens e serviços públicos de outros entes da Federação.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com a taxionomia proposta por Vergara (2011, pp. 44-45), o presente trabalho acadêmico, de caráter qualitativo, pode ser classificado como uma pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, em relação aos seus fins que se propõe, pois possui característica de sondagem, sem proposição de hipóteses e expõe os fenômenos jurídicos descritos, sem a pretensão de esclarecer o que pode contribuir para a existência deles. Em se tratando dos meios de investigação que foram empregados, esta pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, porque, além de materiais bibliográficos como livros clássicos e artigos científicos, utilizaram-se fontes de dados primários e secundários, bem como dados dispostos e disponíveis na rede mundial de computadores (*Internet*) e documentos públicos oficiais e publicações baseadas em informações públicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Em que pese o instituto da requisição administrativa sobre bens e serviços particulares, seja para fins militares, seja para fins civis, não ser uma figura recente no arcabouço jurídico interno da história republicana brasileira, essa ferramenta administrativa para gerenciamento de estados de crises e de iminente perigo público ainda gera bastantes debates e tensões entre diversas correntes doutrinárias, principalmente no que concerne ao embate entre duas forças antagônicas: os limites da defesa da propriedade privada e os limites da primazia do interesse público sobre o particular.

De acordo com Gabardo e Watzko (2020, pp. 25-26), existe uma primeira corrente de juristas que condena o expediente da requisição administrativa ou de qualquer outro meio compulsório empregado pelo Estado, mesmo em um contexto pandêmico como a de Covid-19; uma segunda corrente de juristas que defende esse expediente; e, por último, uma terceira corrente de juristas que pugna por meios alternativos ou intermediários, em detrimento desse expediente. Existem, ainda, autores que inovam, como Carlos Ari Sundfeld (*apud* GABARDO e WATZKO, 2020, pp. 25-26), com posições consideradas “mais exótica”, e que invoca uma outra alternativa denominada de “contrato compulsório”, em vez da utilização da requisição administrativa, a qual ocorreria quando a Administração não conseguisse negociar com o particular, por exemplo, a contratação de um leito de uma UTI e o dono desse leito

ficaria submetido a essa contratação compulsória pelo ente da federação requisitante, incumbido de realizar o pagamento prévio por preço devidamente estipulado.

Maffini (2021, pp. 367-368), ao apresentar a sistematização das competências constitucionais legislativas e administrativas no enfrentamento ao surto de coronavírus e examinar se esse arranjo constitucional de funções legislativas e administrativas seria satisfatório, tece uma crítica quanto ao momento posterior de indenização da requisição administrativa em comparação com a desapropriação, onde a indenização é prévia e justa, especialmente, quando considerada a realidade econômica da grande maioria dos empresários (fabricantes ou importadores) de insumos e equipamentos medicinais e de saúde, denominados, pelo autor, de “*agentes econômicos imprescindíveis ao combate do COVID-19*”, porque, a depender da mora, sem um valor justo, dessa indenização pelo Estado, em questão de pouco tempo, toda cadeia produtiva e fornecedora de equipamentos e insumos medicinais, hospitalares e de saúde estaria comprometida e haveria desabastecimento do setor tão relevante em um contexto de crise.

Freitas (2015, pp. 182-188), ao realizar uma investigação sobre as consequências jurídicas das expropriações normativas, concluiu que, não obstante a utilidade para atendimento de interesses públicos, o poder normativo expropriante da Administração tem o potencial de violar a ordem jurídica quando essas normas expropriantes subtraem ou suprimem o direito à propriedade privada sem que haja um devido processo legal expropriatório para tanto, indicando que os institutos de intervenção do Estado da propriedade, como a requisição administrativa, entre outros, no Brasil, ainda são debatidos, pela doutrina, a lume de normativos editados, em sua maioria, durante períodos ditatoriais, os quais, segundo ele, estariam incompatíveis com as atuais garantias trazidas pela CRFB/88.

Verifica-se, com isso, até aqui, que boa parte dos argumentos contra uma eventual a requisição administrativa de bens e serviços particulares, inclusive das pessoas naturais de saúde, cerne deste trabalho, estão calcados, basicamente, em questões econômicas, da propriedade privada ou em direitos individuais em contraponto à primazia do interesse público, o direito à vida e à saúde e, até mesmo, à função social da propriedade privada. Toda essa discussão é fruto de um conflito entre um modelo de Estado Neoliberal subsidiário (mínimo) contra o modelo de um Estado Social Democrático garantidor de direitos.

É preciso equalizar o interesse o público e o privado e uma harmonia entre os interesses da sociedade e o Estado, bem como do indivíduo e da coletividade, colocando pesos diferentes em todos os lados, à medida que, ao mesmo tempo que resta claro que o interesse público deve se sempre se sobrepor ao privado, deve-se reconhecer que os direitos

individuais e as garantias fundamentais são, por excelência, um importante limitador para a atuação desarrazoada e desproporcionada do Poder Público. Por isso, diante de casos concretos difíceis, cabe a ponderação jurídica compatível (GARBADO, 2017, p. 123).

No particular do objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a possibilidade de requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, no contexto pandêmico mundial de Covid-19, Rodrigo Valgas dos Santos e Maurício Zockun (*apud* OAB/AM, 2020, p. 13), por ocasião da ministração da palestra “*Intervenção do Estado na propriedade privada em tempo de COVID-19: requisitos e pressupostos para a legitimidade da medida interventiva*”, no I Web Congresso Amazonense de Direito Administrativo, ocorrida no dia 25.5.2020, manifestaram-se, de modo unânime, pela possibilidade de requisição administrativa sobre bens e serviços, mas excetuaram aí os serviços pessoais (profissionais da pessoal natural) de saúde, tais como, médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, dentre outros, entendendo aquele primeiro que não seria possível requisitar serviços de pessoa natural em face dos direitos inerentes à pessoa humana, malgrado haja a possibilidade de requisição como jurado, mesário, serviço militar obrigatório e afins, ao passo que aquele último, declarou que esses exemplos de requisição de serviços pessoais citados por Rodrigo Valgas dos Santos não teriam o condão de requisição administrativa, mas de sacrifícios de direitos.

Conforme leciona Mendonça (2020, p. 06), ao responder se poderia haver requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, e se o profissional da saúde poderia se recusar a prestar o serviço em caso de concordância de valores indenizatórios, lembra que a resposta imediata está na remissão à literalidade seja do art. 15, XIII da Lei do SUS (Lei federal n. 8.080/1990), seja do art. 3º, VII, da Lei da Pandemia (Lei federal n. 13.979/2020), que permitem a requisição de serviços privados da pessoa natural, assegurada a indenização por isso, a qual deve ser compatível com a remuneração paga pelo mercado, sendo possível estabelecer uma analogia com o serviço civil ou militar obrigatório e a escusa de consciência, frisando a vedação constitucional ao trabalho forçado.

O STF, ao ser demandado pela Confederação Nacional de Saúde (CNS), por meio da Ação Direta de Inconstitucional (ADI) 6362/DF, para manifestar-se quanto à constitucionalidade do art. 3º, *caput*, VII, e § 7º, III, da Lei n. 13.979/2020 (Lei da Pandemia), que trata, da requisição administrativa de bens e serviços particulares, inclusive de pessoas naturais, para enfrentamento da Covid-19, julgou improcedente o questionamento de inconstitucionalidade, repisando, entre outras coisas que a requisição é ato discricionário, unilateral e autoexecutório, bastando a configuração da necessidade inadiável da utilização de um bem ou serviço pertencente a particular numa situação de perigo público iminente, sendo

despicienda a aquiescência da pessoa natural ou jurídica atingida ou a prévia intervenção do Judiciário, mas que deve ser balizada pelos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, após a constatação de inexistência de outras alternativas menos gravosas, devidamente explicitada na exposição de motivos dos atos que venham a impor as requisições.

Por todo exposto, o arcabouço jurídico normativo brasileiro e o recente entendimento do STF, na ADI 6362/DF, considerando, ainda, a ética utilitarista, segundo a qual uma ação pode ser considerada correta moralmente “*se tende a promover a felicidade e condenável se tende a produzir a infelicidade, considerando não apenas a felicidade do agente da ação, mas também a de todos afetados por ela*” (NEVES, 2010, p. 5348), há juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, no contexto pandêmico de perigo público, como no caso do enfrentamento da pandemia mundial de Covid-19 no Brasil, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões dos estudos de Mello e Ferreira (2020, pp. 16-17), de Bezerra e França (2021, pp. 52-54), bem como de Autor (ano) removido para avaliação cega.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa objetivou investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia mundial de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas legais, as jurisprudências e a doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado e identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que validam ou invalidam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde. Verificou-se que, segundo o arcabouço jurídico-normativo brasileiro e o recente entendimento do STF, na ADI 6362/DF, considerando, ainda, a ética utilitarista, segundo a qual uma ação pode ser considerada correta moralmente “*se tende a promover a felicidade e condenável se tende a produzir a infelicidade, considerando não apenas a felicidade do agente da ação, mas também a de todos afetados por ela*” (NEVES, 2010, p. 5348), há juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto pandêmico de perigo público, como no caso do enfrentamento da pandemia mundial de Covid-19 no Brasil, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BEZERRA, Maria Clara Ribeiro Dantas; FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Requisição administrativa de bens e serviços no contexto da pandemia da COVID-19: do texto normativo à norma de decisão**. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 1028, n. 2021, jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 mar. 2023.

_____. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo n. 395, de 09 de julho de 2009**. Aprova a tradução do Regulamento Sanitário Internacional – RSI de 25 de maio de 2005. Brasília, 10 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/paf/regulamento-sanitario-internacional>> Acesso em: 08 mar. 2023.

_____. **Decreto Legislativo n. 06, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm> Acesso: 07 mar. 2023.

_____. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 4.812, de 08 de outubro de 1942**. Dispõe sobre a requisição de bens imóveis e moveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 08 de outubro de 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4812.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Decreto-Lei n. 5.405, de 13 de abril de 1943**. Regulamenta o Decreto-Lei n.º 3.326, de 3 de junho de 1941, consolida as disposições regulamentares relativas ao transporte de correspondência e malas postais e dá outras providências. Rio de Janeiro, 17 de abril de 1943.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del5405.htm>

Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei Delegada n. 04, de 26 de setembro de 1962.** Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Brasília, 26 de setembro de 1962. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 4.375, de 17 de agosto de 1964.** Lei do Serviço Militar. Brasília, 03 de setembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4375.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Brasília, 19 de julho de 1965. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Decreto-Lei n. 02, de 14 de janeiro de 1966.** Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. Brasília, 17 de janeiro de 1966. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10002.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 6.439, de 01 de setembro de 1977.** Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 02 de setembro de 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6439.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília, 23 de dezembro de 1986. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7565compilado.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 7.783, de 28 de junho de 1989.** Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 20 de setembro de 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei n. 13.979, de 06 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. Brasília, 07 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria n. 188, 03 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, 04 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>> Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Mandado de Segurança – MS n. 25295/DF**, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em: 20 abr. 2005, publicado em: 05 out. 2007.

_____. **Ação Cível Originária – ACO n. 3.385/MA**, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em: 20 abr. 2020, publicado em: 24 abr. 2020.

_____. **Ação Direta de Inconstitucional – ADI 6362/DF**, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em: 02 set. 2020, publicado em: 09 dez. 2020.

_____. **Ação Cível Originária – ACO nº 3.463/SP**, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em: 08 mar. 2021, publicado em: 17 mar. 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucional – ADI 3454/DF**, Relator: Ministro Dias Toffoli, julgado em: 20 jun. 2022, publicado em: 17 ago. 2022.

CAVALCANTE, João Roberto; SANTOS, César Cardoso dos; BREMM, João Matheus; LOBO, Andréa de Paula; MACÁRIO, Eduardo Marques; OLIVEIRA, Wanderson Kleber; FRANÇA, Giovanny Vinícius Araújo de. COVID-19 no Brasil: evolução da epidemia até a semana epidemiológica 20 de 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 4, ago. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida; FARRANHA, Ana Cláudia. **Requisição administrativa em situação de calamidade pública: por uma fila única emergencial de leitos de Unidade de Terapia Intensiva**. Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário, Brasília, v. 9, n. 2, abr./jun. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FREITAS, Rafael Veras de. **Expropriações normativas**. 2015. 215 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Regulação), Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015.

GARBADO, Emerson. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social**. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, v. 4, n. 2, maio/ago. 2017.

GABARDO, Emerson; WATZKO, Nicholas Andrey Monteiro. **Requisição administrativa, interesse público e direitos fundamentais em tempos de COVID-19**. Revista Fórum Administrativo, Belo Horizonte, v. 20, n. 236, out. 2020.

GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo. **Requisição administrativa em tempos de pandemia.** Revista Juris UniToledo, Araçatuba, v. 5, n. 03, jul./set. 2020.

MAFFINI, Rafael. COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, jan./mar. 2021.

MELLO, Cecília; FERREIRA, Maria Amélia Campos. **COVID-19, requisição administrativa e fila única. Considerações.** Revista Direito e Medicina, São Paulo, v. 6, mai./ago. 2020.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. **Dez perguntas e respostas sobre requisição administrativa em tempos de COVID-19.** 2020. Disponível em: <https://www.academia.edu/43026755/Dez_perguntas_e_respostas_sobre_requisi%C3%A7%C3%A3o_administrativa_em_tempos_de_COVID_19> Acesso em 08 mar. 2023.

MEIRELLES, Henrique Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. **Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva.** Revista Controle, Fortaleza, v. 16, n. 01, jan./jun. 2018.

NEVES, Dalva Alves da. **O critério utilitarista será adequado para situação de risco?** Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil, Recife, v. 10, n. 02, dez. 2010.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL NO AMAZONAS (OAB/AM). **Cartilha Requisição em Tempos de COVID-19.** Disponível em: <<https://www.oabam.org.br/wp-content/uploads/2020/03/cartilha-requisicao-administrativa.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus.** Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>> Acesso em: 08 mar. 2023.

Autor (ano) removido para avaliação cega.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13. ed.
São Paulo: Atlas, 2011.