

# REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE INSUMOS PARA A VACINA DO COVID-19<sup>1\*</sup>

Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson\*

Isabel Cristina Amaral de Sousa Rosso Nelson\*

Resumo: A pesquisa em tela, fazendo uso de uma metodologia de análise qualitativa, usando-se os métodos de abordagem hipotético-dedutivos de caráter descritivo e analítico, adotando-se técnica de pesquisa bibliográfica, onde se visita a legislação, a doutrina e a jurisprudência, tem por desiderato analisar a viabilidade jurídica da requisição administrativa entre entes da República Federativa do Brasil, visto o caso concreto da requisição dos insumos para a produção da vacina do COVID-19 pelo governo federal em relação aos governo do Estado de São Paulo. A questão problema versa sobre constitucionalidade da requisição administrativa entre entes da República Federativa do Brasil.

Palavras-Chave: Requisição. Insumos da vacina. COVID-19. Entes da federação.

## ADMINISTRATIVE SUPPLY REQUIREMENTS FOR THE COVID-19 VACCINE

---

\* Artigo de investigação elaborado de estudo desenvolvido na linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais”, inscrito no Grupo de Estudo e Pesquisa em Extensão e Responsabilidade Social, do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, Brasil.

\* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Professor efetivo de Direito do Instituto Federal do Rio Grande do Norte – IFRN, campus Natal-Central.

\* Doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN.

**Abstract:** The research on screen, using a qualitative analysis methodology, using the hypothetical-deductive approach methods of a descriptive and analytical character, adopting a bibliographic research technique, where we visit legislation, doctrine and jurisprudence, aims to analyze the legal feasibility of administrative requisition between entities of the Federative Republic of Brazil, considering the specific case of the requisition of inputs for the production of the COVID-19 vaccine by the federal government in relation to the government of the State of São Paulo. The problem issue concerns the constitutionality of the administrative requisition between entities of the Federative Republic of Brazil.

**Keywords:** Request. Vaccine supplies. COVID-19. Federation members.

## 1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS



ano de 2020 foi sem dúvida um ano atípico, o qual adentra para a história em face da pandemia em face da síndrome respiratória aguda grave 2 (Sars-Cov-2), causador do COVID-19, tendo sido decretado o status pandêmico, pela Organização Mundial de Saúde – OMS, em 11 de março de 2020.

Essa trágica situação pela qual perpassa o globo terrestre constitui um teste aos limites da sociedade, seja em seu aspecto político, econômico, jurídico e, principalmente, testa a humanidade das pessoas.

As instituições jurídicas e suas normativas, no Brasil, em face do atual governo e da crise de saúde mundial causado pelo coronavírus, é diuturnamente posto em prova.

Como é sabido, o Estado de São Paulo lançou em 07 de dezembro de 2020 o Plano Estadual de Imunização contra o coronavírus com meta de começar a campanha de vacinação em 25

de janeiro de 2021.

Para a realização desse desiderato ocorreu um planejamento metódico, por assim dizer, para superação dos mais diversos entraves, seja no que tange a testagem clínica e produção da vacina pelo Instituto Butantan, realização de licitações, firmamento de contratos e realização de empenhos para fornecimento de seringas e agulhas, além da organização de infraestrutura e logística para a aplicação em larga escala das vacinas.

Em face da realização de 8 pregões o Estado de São Paulo comprou: 4 milhões de seringas de 3 ml; 6 milhões de seringas de 1 ml; 5,6 milhões de agulhas de 25x7; 8,4 milhões de agulhas de 25x6; 7,2 milhões de agulhas de 30x7.

Todas essas compras foram devidamente empenhadas.

As diligências tomadas pelo Governo do Estado de São Paulo não foram as mesmas do Governo Federal.

Sucedese que a União, por meio de ofício da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, de 31 de dezembro de 2020, requisitou embasado no o art. 5º, XXV, da Constituição Federal, no art. 15, XIII da Lei nº 8.080/90 e na Lei nº 13.979/20 todo o estoque de agulhas e seringas da empresa Becton Dickinson Indústria Cirúrgica LTDA, para ser expedido até as 12:00 do dia 08 de janeiro de 2021, o que inviabilizaria o cumprimento do teor do contrato firmado com o Estado de São Paulo e, conseqüentemente, o início da execução do Plano Estadual de Imunização contra o coronavírus.

De tal sorte, o problema jurídico que se apresenta é o seguinte: seria válido/legal/constitucional a figura da requisição administrativa feita pela União, através da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, de todo o estoque de seringas e agulhas das seringas da empresa Becton Dickinson Indústria Cirúrgica LTDA, tendo em vista que parte dessas agulhas e seringas já tinham sido adquiridas e empenhadas pelo Estado de São Paulo?

Em síntese: encontra-se revestido de legalidade a

requisição administrativa entre os entes da federação (v.g., União requisitando bens e/ou serviços dos Estados; Estados requisitando bens e/ou serviços dos municípios)?

Vislumbra-se como hipótese se solução ao problema a inconstitucionalidade do uso do instituto da requisição administrativa entre os entes da República Federativa do Brasil, face a “existência” de uma federação de cooperação, vindo tal medida de requisição vilipendiar o pacto federativo.

A pesquisa em tela, fazendo uso de uma metodologia de análise qualitativa, usando-se os métodos de abordagem hipotético-dedutivos de caráter descritivo e analítico, adotando-se técnica de pesquisa bibliográfica, onde se visita a legislação, a doutrina e a jurisprudência, tem por desiderato analisar a requisição administrativa entre entes da República Federativa do Brasil.

## 2. DA COMPETÊNCIA SANITÁRIA NO SISTEMA DE FEDERALISMO BRASILEIRO

O federalismo busca descentralizar o poder com o fito de evitar os efeitos pernicioso da concentração de poder como sucedia-se nos Estados Nacionais,<sup>2</sup> bem como permitir a interação e diversas identidades sociais em um mesmo território.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> “Essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos totalitários. A par disso, assegurou oportunidades mais amplas de participação no poder político, pois aqueles que não obtiverem ou não desejarem a liderança federal poderão ter acesso aos poderes locais. Além desses aspectos, a organização federativa favorece a preservação das características locais, reservando uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada. Por tudo isso, o Estado Federal passou a ser visto como sendo mais favorável à defesa das liberdades do que o Estado centralizado. E, invertendo a concepção inicial, passou-se a considerá-lo a expressão mais avançada de descentralização política. Em conseqüência, inúmeros Estados unitários refundiram sua Constituição, adotando a organização federativa como se, de fato, resultassem de uma união de Estados”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 28ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, ps.260-261)

<sup>3</sup> “Por meio do pacto federativo busca-se compatibilizar o exercício do governo autônomo e a interdependência entre os governos, a fórmula clássica denominada de *self rule plus shared rule*, definindo-se a cota de poder auferida a cada um dos entes e a

No estudo do federalismo são identificados três modelos. O dual, onde os poderes são exercidos de forma independente<sup>4</sup>; centralizado, em que o governo federal centraliza os recursos e o poder decisório, constituindo-se os governos subnacionais como executores administrativos da entidade federal; e o modelo cooperativo, “(...) *caracterizadas pela ação conjunta entre as instâncias de governo, nas quais não há padrões de autoridade claramente definidos, e existem várias competências governamentais superpostas*”.<sup>5</sup>

Pela forma de construção do Estado brasileiro constata-se que o federalismo brasileiro possui um alto nível de desequilíbrio entre seus membros<sup>6</sup>, de sorte que se percebe de forma cristalina a concentração de competência material e legislativa

---

necessidade de cooperação e complementariedade entre eles. A existência e o reconhecimento de uma identidade coletiva permitem a convivência de múltiplas identidades territoriais no interior do Estado”. (LIMA, Luciana Dias de. Federalismo, descentralização e a regionalização na política de saúde do Brasil. ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (orgs). *Direito Sanitário*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012, p. 135).

<sup>4</sup> “(...) No federalismo clássico (Estados Unidos, Suíça), procede-se a uma repartição horizontal ou material: o dualismo de soberania envolve um dualismo legislativo e executivo (o Estado federal faz e executa as suas leis, e o mesmo fazem os Estados federados). (...)”. (MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. 3º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 151).

<sup>5</sup> LIMA, Luciana Dias de. Federalismo, descentralização e a regionalização na política de saúde do Brasil. ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (orgs). *Direito Sanitário*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012, p. 136.

<sup>6</sup> Em sentido contrário: “Comparando-se o modelo adotado pela Constituição Federal de 1988 com o das constituições que a precederam, pode-se dizer que, hoje, não se adotou um modelo concentrado na União, mas algo descentralizado. Não houve, contudo, uma descentralização extremada. Pode-se dizer que a Constituição hoje em vigor incorporou uma forma equilibrada de federalismo.5 Nesse sentido deve ser compreendido o parágrafo único do art. 23 da Constituição, que dispõe que leis complementares devem fixar normas que propiciem a cooperação entre os entes federativos, ‘tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’”. (MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (covid-19, coronavírus). *Breves considerações. Revista dos Tribunais*, vol. 1.017, jul., 2020, p. 2).

na figura da União.<sup>7</sup>

Como posto, na Constituição Federal de 1988, tem-se competência material, o qual pode ser exclusiva da União (art. 21 da CF) ou comum (art. 23 da CF), bem como são elencadas as competências legislativas, podendo estas serem privativas da União (art. 22 da CF), concorrentes (art. 24 da CF) e suplementares (art. 24, § 2º e art. 30, II da CF).

No que tange a matéria administrativa-sanitária, identifica-se consistir em competência material comum dos entes federados, conforme o art. 23, II da Constituição, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

Avalia-se, também, que a questão de saúde se encontra como matéria de competência legislativa concorrente, abrangendo a União, Estados e Distrito federal.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

(...)

Isso de forma alguma exclui a competência legislativa em matéria sanitária dos municípios, posto que eles têm competência em questão de interesse local, bem como podem suplementar a legislação federal e estadual como se confere no art. 30, I e II da CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

---

<sup>7</sup> Sabe-se que a nossa afirmação é forte, posto o discurso de federação cooperativo. Pode ter sido até a intenção do constituinte originário, mas na prática aferem-se severas distorções e evidencia-se de forma clara a concentração na figura de ordem total (União).

Art. 24. (...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

Em questão de matéria de sanitária, a competência material e legislativa de todos os entes da federação, para a promoção de ações e serviços de saúde, é reforçada no art. 198, inc. I da Constituição, ao versar sobre o sistema único de saúde – SUS, o qual se dará de forma “*descentralizada com direção única em cada esfera de governo*”.

No que tange a competência legislativa concorrente, a União ficaria responsável em emitir uma norma geral, o qual constituiria uma moldura (lei-quadro), tendo os Estados e Distrito Federal a função de complementar os espaços em abertos para aperfeiçoar quanto as suas realidades. Além disso, os municípios teriam a competência de suplementar a legislação federal e estadual, além da competência sobre matéria de interesse local.

Exemplo clássico de norma geral, em matéria de saúde, é a Lei nº 8.080/90 que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. A referida lei regulamenta o sistema único de saúde (SUS).

Constata-se que a Lei nº 13.979/20, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, tem por natureza ser uma norma geral em matéria sanitária, a qual é possível, ainda que não seja um entendimento unânime, mas defensável (face uma interpretação conforme a constituição), dizer que encontra-se em consonância aos ditames constitucionais, posto não estaria invadindo competências de âmbito regional ou local.

Tal afirmação revela-se com a redação do seu 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: (...)”. Em suma, desde que as medidas da União se restrinjam à esfera federal, as do Estado, à questão regional, e as dos municípios, à matéria local, ter-se-á, no plano ideal-constitucional, a harmonia na atuação dos entes federados.

É importante trazer à baila a recente decisão monocrática, em sede cautelar, do ministro Marco Aurélio, na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341/DF, impetrado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), o qual fora referendado pelo Pleno, em 15 de abril de 2020, que reconheceu, via interpretação conforme à Constituição, a compatibilidade das alterações promovidas pela medida provisória nº 926, de 20 de março de 2020, na Lei nº 13.979/20, de sorte a perfilhar competência concorrente em questões normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de saúde.

SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.<sup>8</sup>

É importante frisar que no referendo do pleno, prevaleceu, por maioria, que “*a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.*”<sup>9</sup> (Grifos nossos).

---

<sup>8</sup> STF, decisão monocrática, ADI nº 6341/DF, rel. Min. Marco Aurélio, prolatado em 24 de março de 2020.

<sup>9</sup> “(...) possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes. Ficaram vencidos, neste ponto, o relator e o



### 3. DO INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

A requisição administrativa é uma das formas de intervenção do Estado na propriedade particular, o qual encontra-se fundamentada na função social da propriedade,<sup>10</sup> estando o referido instituto prescrito no art. 5º, XXV da Constituição Federal:

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

(...)

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

(...) (Grifos nossos)

Não só isso, mas a Constituição Federal prescreve em seu art. 22, III que dentre as competências privativas da União para legislar abarca-se as “requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra”.

O assunto encontra-se prescrito, também, no Título III do Código Civil, sobre a propriedade, particularmente no art. 1.228, §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*”. (Grifos nossos)

É do esolío do professor Dirley da Cunha Jr., a seguinte

---

ministro Dias Toffoli, que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>>. Acessado em: 08 de maio de 2020.

<sup>10</sup> Constituição Federal. Art. 5º. (...). XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (...).

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade; (...)

definição sobre requisição administrativa:

Cuida-se de modalidade de intervenção estatal na propriedade particular, fundada na urgência, por meio da qual o Estado faz uso de bens móveis e imóveis ou serviços prestados por particulares, em face de situações de iminente perigo público (como, por exemplo, grave deficiência no atendimento à saúde pública; epidemias; calamidades públicas; inundações; catástrofes, etc).<sup>11</sup>

Como se consegue aferir a requisição administrativa tem sua estruturação prescrita em regra constitucional, tendo sua aplicação originária, apenas, em situação de guerra,<sup>12</sup> sendo seu fato gerador, hoje, o iminente perigo público, o que enseja uma aplicação tanto militar como civil.

Além disso, essa intervenção no Estado na propriedade não se dar em qualquer propriedade, mas tão somente na propriedade de natureza particular, sendo assegurado, em caso de dano, indenização posterior.

Perceba que a requisição administrativa é em verdade um ato unilateral com força autoexecutória, na qual independe da quiescência do administrado e de autorização judicial.<sup>13</sup> A essência da requisição, salvo situação de bens consumíveis, é que

---

<sup>11</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 13º ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 397. “Requisição é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 781).

<sup>12</sup> “Anteriormente, a requisição era instituto que só tinha aplicação em situação de guerra ou de movimentos graves de origem política. (...)”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, p. 781). Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 137.

<sup>13</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 138. “A requisição traduz-se na imposição unilateral, às pessoas a quem é dirigida, de prestações de coisas ou de serviços que normalmente seriam obtidas mediante contrato. Fala-se, com impropriedade, em venda forçada, aluguel forçado, trabalho forçado... apenas para significar que, sem esse elemento coercivo, tudo se passaria nas condições jurídicas normais”. (CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 450)

a mesma seja de natureza transitória, temporária.<sup>14</sup> O fim colimado é o uso da propriedade e não sua aquisição.<sup>15</sup> Pode não ter caráter oneroso, caso não haja dano ao bem utilizado.

Frisa-se que é obrigação da Administração proceder o mais breve possível a instauração de processo administrativo para liquidar espontaneamente a dívida perante o particular face provável indenização quanto da requisição administrativa, não devendo esta ser feita e remeter o particular a uma abominável litigância judicial para obter a justa indenização.<sup>16</sup>

Essa requisição recai sobre bens imóveis e/ou móveis do particular, bem como sobre serviços prestado por particulares.

Não se confunde com ocupação temporária, a qual baseia-se em necessidade pública corriqueira para realização de obra ou serviço de interesse público. Bem como não se confunde com a desapropriação a qual se dar em decorrência de necessidade ou utilidade, ou por interesse social, em face de prévia e justa indenização, recaindo sempre sobre bens e não sobre serviço, além de que em situação de bens imóveis o poder público depende de autorização judicial para imitir-se na posse.<sup>17</sup>

Destaca-se que a requisição administrativa de bens imóveis e moveis destinado as forças armadas encontra-se regulamentado no Decreto-lei nº 4.812/42, o qual encontra-se, ainda em vigor.

Além disso a Lei Delegada nº 4, de 26.9.1962 e o Decreto-lei nº 2, de 14.1.1966, regulamentaram a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população, dispondo sobre intervenção no domínio econômico. Frisa-se que a Lei Delegada nº 4/62 fora revogada pela Lei nº 13.874/19 que

---

<sup>14</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27º ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 906.

<sup>15</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27º ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010, p. 907.

<sup>16</sup> Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9º ed. São Paulo: RT, 2013, p. 635.

<sup>17</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 24º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 139.

institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, só perdurando em vigor o Decreto-lei nº 2/66.

O Código Brasileiro de Aeronáutica prescreve hipótese de requisição de aeronave em operações de busca e salvamento:<sup>18</sup>

Art. 54. Na falta de outros recursos, o órgão do Ministério da Aeronáutica, encarregado de coordenar operações de busca e salvamento, poderá, a seu critério, atribuir a qualquer aeronave, em vôo ou pronta para decolar, missão específica nessas operações.

Há, também, a Lei nº 8.080/90 que institui o sistema único de saúde que prescreve, em seu art. 15, XIII a possibilidade de requisição administrativa de “bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização” com o fito de atender as “necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias”.

No bojo da Lei nº 13.919/20 que versa sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, dentre as medidas possíveis de adotados pelas autoridades administrativas está “requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa” (art. 3º, VII).

#### 4. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE ENTES PÚBLICOS

Após a explicitação quanto aos contornos jurídicos em relação ao instituto da requisição administrativa fica claro que se trata de uma figura jurídica sem maiores complexidades quanto a sua forma de utilização, tanto que é tratado brevemente nos livros de direito administrativo, visto que a temática não

---

<sup>18</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11º ed. Niterói: Impetus, 2011, p. 856.

comporta maiores alongamentos.

Dito isso, é ululante, clarividente, palmar, cristalino que a requisição administrativa recai tão somente em propriedade ou serviços prestados pelo administrado, pelo particular.

De tal sorte, constitui ato inconstitucional a requisição administrativa de bens ou serviços de outros entes da República Federativa do Brasil e outras entidades públicas de forma geral.

Tem-se instituído, pelo menos em tese, uma federação de cooperação, onde inexistente hierarquia entre seus entes, de sorte que qualquer tipo de requisição administrativa que venha recair diretamente ou indiretamente sobre bens e serviços de entidades públicas configura “monstruosidade jurídica”, seja por desrespeito a regra constitucional quanto a requisição, seja por afronte ao pacto federativo, a qual constitui cláusula pétrea.<sup>19</sup>

#### 4.1. PONDERAÇÕES DO CASO CONCRETO

No que tange a requisição administrativa feita pela União através da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde de todo o estoque de agulhas e seringas da empresa Becton Dickinson Indústria Cirúrgica LTDA, sendo que desse estoque parte (4 milhões de seringas de 3 ml; 6 milhões de seringas de 1 ml; 5,6 milhões de agulhas de 25x7; 8,4 milhões de agulhas de 25x6; 7,2 milhões de agulhas de 30x7) já estariam vendidas ao Estado de São Paulo e em vias de ser entregue, configura, por vias transversas, verdadeira requisição administrativa de bens públicos consumíveis do Estado de São Paulo, o que configura intervenção indevida da União em outro membro da República Federativa do Brasil.

---

<sup>19</sup> Constituição Federal. Art.60. (...).

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Esse entendimento é confirmado em decisão em medida cautelar da ação cível originária nº 3.463/SP, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, de 08 de janeiro de 2021:

(...)

Na espécie, ao menos nesse exame preliminar, os fundamentos de fato e de direito dos precedentes supratranscritos seriam aplicáveis ao caso dos autos, sobretudo quando é levado em consideração que os produtos requisitados já foram objeto de contratação e empenho pelo Estado de São Paulo, visando, justamente, o uso nas ações de imunização contra a COVID-19 a serem empreendidas por aquele ente federativo, haja vista que a competência da União, por meio do Ministério da Saúde, de “coordenar o PNI e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunizações, tal atribuição não exclui a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para adaptá-los às peculiaridades locais, no típico exercício da competência comum de que dispõem para ‘cuidar da saúde e assistência pública’ (art. 23, II, da CF)” (ADPF 770/DF, de minha relatoria).

Observe, ademais, que a incúria do Governo Federal não pode penalizar a diligência da Administração do Estado de São Paulo, a qual vem se preparando, de longa data, com o devido zelo para enfrentar a atual crise sanitária.

(...)

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, *de-firo a cautelar, ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, *para impedir que a União requisite insumos contratados pelo Estado de São Paulo, cujos pagamentos já foram empenhados, destinados à execução do plano estadual de imunização. Por sua vez, caso os materiais adquiridos pelo autor da presente demanda já tenham sido entregues, a União deverá devolvê-los, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).*<sup>20</sup>

Por óbvio que a decisão retro constitui decisão monocrática em medida cautelar, em análise preliminar, todavia, tudo indica a provável procedência da ação quando do julgamento pelo

---

<sup>20</sup> STF, decisão monocrática, ACO nº 3.463 MC/SP, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, julgado em 08/01/2021, DJe em 12/01/2021.

Pleno do STF, visto casos anteriores passados e presentes.

O precedente é o Mandado de Segurança nº 25295/DF de 2005 da relatoria do Ministro Joaquim Barbosa. É bom destacar que o caso versado nesse julgado possui contorno próprios, posto que se tratava de requisição da União referente a bens e serviços de hospitais federais que foram municipalizados. Ao final fora entendido como inadmissível a requisição da União de bens municipais, salvo decretação de Estado de Defesa ou de Sítio, sendo ventilado, também, ofensa à autonomia municipal e pacto federativo. *In verbis*, a ementa do julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. UNIÃO FEDERAL. DECRETAÇÃO DE ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. REQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS MUNICIPAIS. DECRETO 5.392/2005 DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO. Mandado de segurança, impetrado pelo município, em que se impugna o art. 2º, V e VI (requisição dos hospitais municipais Souza Aguiar e Miguel Couto) e § 1º e § 2º (delegação ao ministro de Estado da Saúde da competência para requisição de outros serviços de saúde e recursos financeiros afetos à gestão de serviços e ações relacionados aos hospitais requisitados) do Decreto 5.392/2005, do presidente da República. Ordem deferida, por unanimidade. Fundamentos predominantes: (i) a requisição de bens e serviços do município do Rio de Janeiro, já afetados à prestação de serviços de saúde, não tem amparo no inciso XIII do art. 15 da Lei 8.080/1990, a despeito da invocação desse dispositivo no ato atacado; (ii) nesse sentido, as determinações impugnadas do decreto presidencial configuram-se efetiva intervenção da União no município, vedada pela Constituição; (iii) inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio. Suscitada também a ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo. Ressalva do ministro presidente e do relator quanto à admissibilidade, em tese, da requisição, pela União, de bens e serviços municipais para o atendimento a situações de comprovada calamidade e perigo públicos.

Ressalvas do relator quanto ao fundamento do deferimento da ordem: (i) ato sem expressa motivação e fixação de prazo para as medidas adotadas pelo governo federal; (ii) reajuste, nesse último ponto, do voto do relator, que inicialmente indicava a possibilidade de saneamento excepcional do vício, em consideração à gravidade dos fatos demonstrados relativos ao estado da prestação de serviços de saúde no município do Rio de Janeiro e das controvérsias entre União e município sobre o cumprimento de convênios de municipalização de hospitais federais; (iii) nulidade do § 1º do art. 2º do decreto atacado, por inconstitucionalidade da delegação, pelo presidente da República ao ministro da Saúde, das atribuições ali fixadas; (iv) nulidade do § 2º do art. 2º do decreto impugnado, por ofensa à autonomia municipal e em virtude da impossibilidade de delegação.<sup>21</sup>

Recentemente, em 2020, a União requisitou 50 ventiladores pulmonares de empresa particular do qual o Estado do Mato Grosso já tinha adquirido os referidos ventiladores com o fito de atender a demanda das internações do COVID-19. No bojo da medida cautelar na ação cível originária nº 3.393, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, deferiu a liminar em favor do Estado do Mato Grosso, sendo garantido o fornecimento dos ventiladores encomendados. *In verbis*:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA. VENTILADORES PULMONARES. COVID 19.

1. Ação cível originária em que Estado-membro pretende: (i) a invalidação de ato por meio do qual a União requisitou cinquenta ventiladores pulmonares adquiridos junto a empresa privada; e (ii) que esses equipamentos lhe sejam entregues.
2. Plausibilidade jurídica da tese. A interpretação dos atos administrativos editados pela União revela que foram excluídos da requisição inicial os ventiladores pulmonares destinados aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.
3. Perigo na demora. O alto potencial de contágio do vírus causador da Covid-19 tem levado ao rápido crescimento do número de pessoas que necessitam de internação em UTI e

---

<sup>21</sup> STF, Pleno, MS nº 25.295/DF, Ministro Relator Joaquim Barbosa, julgado em 20/04/2005, DJe em 05/10/2007.



suporte de ventilação mecânica.

4. Tutela de urgência deferida, para suspender a eficácia do ato de requisição com relação aos bens demandados pelo Estado do Mato Grosso.<sup>22</sup>

Por fim, também em 2020, a União requisitou ventiladores pulmonares de empresa privada nas quais tinham sido adquiridos, pelo Estado do Maranhão, 68 ventiladores para o enfrentamento da pandemia do COVID-19, sendo deferida a tutela de urgência em favor do Estado, na Ação Cível Originária nº 3.385. Destaca-se os seguintes fundamentos que alicerçarão a decisão retro de lavra do Ministro Celso de Mello:

(...)

É de registrar-se, bem por isso, que o litígio instaurado neste procedimento judicial mostra-se aparentemente capaz não apenas de ensejar o comprometimento de funções que aos entes federados incumbe exercer, mas, também, de provocar uma situação de potencialidade danosa cuja magnitude sugere a ocorrência, no caso concreto, de situação de conflito federativo, sem prejuízo da verificação ulterior, em momento oportuno, da existência, ou não, do conflito que ora se supõe constatado.

O relacionamento entre as instâncias de poder – União, Estados membros, Distrito Federal e Municípios – encontra necessário fundamento na Constituição, que traduz, nesse contexto, a expressão formal do pacto federal, cujas prescrições não podem ser transgredidas, sob pena de a autonomia institucional das entidades federadas nulificar-se, com evidente ofensa a um dos princípios essenciais que conformam a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico. Feitas essas considerações, cabe lembrar, a propósito da matéria ora em exame, que a requisição de bens e/ou serviços, nos termos em que prevista pela Constituição da República (art. 5º, inciso XXV), somente pode incidir sobre a “propriedade particular”, conforme adverte autorizado magistério doutrinário (...).

(...)

Isso significa, portanto, que os bens integrantes do patrimônio público estadual e municipal acham-se excluídos, porque a ele imunes, do alcance desse extraordinário poder que a Lei

---

<sup>22</sup> STF, decisão monocrática, ACO nº 3.393 MC-ref/SP, Ministro Relator Roberto Barroso, julgado em 22/06/2020, DJe em 08/07/2020.

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 (...).

(...)

Nem se alegue que o art. 3º, inciso VII, da recentíssima Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, legitimaria o uso, pela União, de seu poder requisitório em face de bens pertencentes aos entes subnacionais, eis que essa leitura do dispositivo em questão – cuja textualidade normativa não difere, em seus aspectos essenciais, daquela inscrita no inciso XIII do art. 15 da Lei nº 8.080/1990 (invocada pela União Federal para justificar, em tema de saúde, a requisição federal invalidada no julgado que venho de referir) – já foi desautorizada por esta Corte (...).

(...)

Vê-se, desse modo, que não se revelava lícito à União Federal, porque ainda não instaurado qualquer dos sistemas constitucionais de crise (estado de defesa e/ou estado de sítio), e analisada a questão sob uma perspectiva de ordem estritamente constitucional, promover a requisição de bens pertencentes ao Estado do Maranhão, que se insurge, por isso mesmo, contra o ato, emanado do Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde, que requisitou à empresa Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda., ora litisconsorte passiva, “a totalidade dos bens já produzidos e disponíveis a pronta entrega, bem como a totalidade dos bens cuja produção se encerre nos próximos 180 dias”, não obstante mencionado ato requisitório tenha sido praticado em data posterior à aquisição, pelo Estado autor, dos ventiladores pulmonares objeto da presente ação ordinária.

(...)

Sendo assim, e tendo em consideração as razões expostas, em juízo de estrita delibação e sem prejuízo de ulterior reexame da pretensão deduzida nesta sede processual, defiro o pedido de tutela de urgência ora requerido, em ordem a determinar à

sociedade empresária Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda. que efetue a entrega ao Estado do Maranhão, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, dos 68 (sessenta e oito) ventiladores pulmonares adquiridos por meio do Contrato nº 67/2020-SES/MA, de 19 de março de 2020, e constantes da Nota de Empenho nº 2020NE002101.<sup>23</sup>

Reafirma-se que por todas essas razões esposadas nas três ações explicitadas, corroboradas no precedente de 2005 (MS nº 25295/DF) acredita-se que muito provavelmente as tutelas provisórias concedidas monocraticamente devem ser confirmadas no mérito, quando julgado pelo Pleno do STF.

## 5. DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

A requisição administrativa é um ato unilateral e autoexecutório sendo delimitado nos exatos termos do regramento constitucional: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior”.

Não há debates, não há controvérsias, é um instituto jurídico simples de entendimento e no que tange a sua normatividade.

Assim sendo é ululante que a requisição administrativa só pode recair sobre bens e serviços privados, não podendo ser utilizado como via transversa para apropriar-se de bens e serviços de entidade públicas.

A requisição administrativa feita pela União a empresa privada de todo o estoque de agulhas e seringas, o que abarcaria o quantitativo já adquirido pelo Estado de São Paulo, bem como em outras situações onde a União requisitou ventiladores pulmonares (o que impediria as empresas privadas de cumprir os contratos administrativos firmados com Estados do Mato Grosso e Maranhão) apresenta-se em clara dissonância com a regra

---

<sup>23</sup> STF, decisão monocrática, ACO nº 3.385 TP/MA, Ministro Relator Celso de Mello, julgado em 02/04/2020, DJe em 08/07/2020.

constitucional, além de conspurcar o pacto federativo, visto a inexistência de hierarquia ou subordinação entre os entes da República Federativa do Brasil, além da competência concorrente, material e legislativa, deles na promoção da saúde pública.

A requisição administrativa supra retirava a autonomia dos Estados impedindo que as mesmas executassem seus planejamentos sanitários no que tange ao controle da expansão do COVID-19 em seus territórios.

Indo além do direito, tendo em vista um ambiente em que tudo é politizado, após a União ter tido duas requisições administrativas impedidas de ser executadas por decisão liminar no seio do STF, é impossível não pensar que a requisição administrativa feita das seringas e agulhas, em 31 de dezembro de 2020, tem sido para frustrar que o Estado de São Paulo executasse o Plano Estadual de Imunização contra o coronavírus, a qual estava prevista para o dia 25 de janeiro de 2021.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a Emenda Constitucional nº 108. Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.812, de 8 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. *Diário Oficial da União*. Rio de Janeiro, RJ, 10 de outubro de 1942. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20%C3%B4bre%20a%20inter-ven%C3%A7%C3%A3o%20no,necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20%C3%B4bre%20a%20inter-ven%C3%A7%C3%A3o%20no,necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo.)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei Delegada nº 4, 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. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 22 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20%C3%B4bre%20a%20inter-ven%C3%A7%C3%A3o%20no,necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/ldl/ldl04.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20%C3%B4bre%20a%20inter-ven%C3%A7%C3%A3o%20no,necess%C3%A1rios%20ao%20consumo%20do%20povo.)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Decreto-lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966. Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 17 de janeiro de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/del0002.htm#:~:text=Del0002&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202%2C%20DE,lhe%20s%C3%A3o%20conferidas%20pelo%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0002.htm#:~:text=Del0002&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%202%2C%20DE,lhe%20s%C3%A3o%20conferidas%20pelo%20art.)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 de dezembro de 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7565compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7565compilado.htm)>. Acesso em: 10 de

fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 20 de setembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art19](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13874.htm#art19)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

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*. Brasília, DF, 11 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm)>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2021.

CAETANO, Marcelo. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Administrativo*. 13º ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24º ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9º ed. São Paulo: RT, 2013.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 11º ed. Niterói: Impetus, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27º ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2010.