

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM TEMPOS DE PANDEMIA NO BRASIL: ANÁLISE DA LEI Nº 13.979/2020 SOB PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE ECONÔMICA

Juliana de Oliveira Jota Dantas¹

Dênis Almeida Suruagy da Silva²

Resumo: O trabalho propõe-se a investigar a requisição administrativa no cenário brasileiro de enfrentamento da Covid-19 com ênfase na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 13.979/2020 que regulamentou, no Brasil, uma proposta política para enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia. Em um primeiro momento, analisa a requisição administrativa no direito brasileiro, transportando-a sua utilidade e possibilidades de aplicação ao contexto pandêmico. Em seguida, observam-se questões jurídicas relacionadas ao exercício da atividade empresarial, direitos fundamentais e competências públicas envolvendo atos administrativos requisitórios por Estados e Municípios de bens destinados ao enfrentamento do coronavírus, com foco nos impactos - sobretudo econômicos - das requisições. A pesquisa tem natureza qualitativa e exploratória; utiliza a metodologia bibliográfica com revisão de literatura e documental com esteio em posicionamentos judiciais e legislação brasileira. Como resultados, apontam-se limites para conflitos suscitados entre os princípios da proteção à vida, à liberdade econômica e de ofício materializados por requisições administrativas no

¹ Doutora em Direito Público. Professora Adjunta da Universidade Federal de Alagoas. Docente nos Cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito de Alagoas - FDA/UFAL.

² Mestrando em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogado.

combate à pandemia e a busca pelo equilíbrio entre salvaguardar a saúde pública e a preservação da atividade econômica cujos parâmetros devem ser construídos a partir do caso concreto.

Palavras-Chave: Requisição Administrativa. Pandemia. Covid-19. Liberdade Econômica. Lei nº 13.979/2020.

ADMINISTRATIVE REQUISITION IN TIMES OF PANDEMICS IN BRAZIL: ANALYSIS OF ACT 13.979/2020 FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF THE ECONOMIC FREEDOM

Abstract: This paper aims to investigate the administrative requisition in the Brazilian scenario of Covid-19 pandemics with emphasis on the Federal Constitution of 1988 and Act n. 13.979/2020 that regulates, in Brazil, a political proposal to face the health crisis caused by the pandemics. At first, the administrative requisition in Brazilian law is analyzed, transporting its usefulness and possibilities of application to the pandemic context. Then, it approaches legal issues related to the exercise of business activity, fundamental rights and public competences involving States and Municipalities's requisition policies for goods targeted to face the pandemics focusing on it's impacts, especially on it's expenses. The research has a qualitative and exploring nature; it employs bibliographic methodology, with literature review and documental methodology, based on judicial decisions and brazilian legislation. The results show boundaries to conflicts among life protection, public health and economic freedom or liberties that can be presented in administrative requisitions facing the pandemics – as well as the balance required to protect both public health and economic activities whose guidelines must be defined within specific concreat cases.

Keywords: Administrative Requisition. Pandemic. Covid-19.

Economic Freedom. Brazil's Act n. 13.979/2020.

INTRODUÇÃO



m 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recebeu um alerta das autoridades chinesas sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, capital da província de Hubei, na República Popular da China, de origem desconhecida. Em 7 de janeiro de 2020, descobriu-se que se tratava de uma nova cepa (tipo) de coronavírus, até então não identificada em seres humanos. O novo tipo de coronavírus recebeu o nome de SARS-CoV-2 em 11 de fevereiro de 2020. A doença causada pelo novo coronavírus recebeu o nome de Covid-19, em que o termo *COVID* significa *Corona Virus Disease* (Doença do Coronavírus, em tradução nossa) e o *19* faz referência ao ano de 2019, quando os primeiros casos da doença foram divulgados publicamente.

Ultrapassando o território chinês, o vírus dispersou-se rapidamente por todos os continentes. A transmissão e a contaminação cresceram em escala global rapidamente. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto da doença (Covid-19) qualificava Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o mais alto nível de alerta da Organização e em 03 de fevereiro de 2020, o Governo Federal brasileiro declarou Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional por meio da Portaria nº 188/2020³. Em 11 de março 2020, a OMS caracterizou o surto da Covid-19 como uma pandemia, destacando-se que o termo *pandemia* não se refere à gravidade, mas, sim, à distribuição geográfica de uma doença infecciosa

³ BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm>. Acesso em: 05 jun 2020.

que se espalha por vários países e regiões do mundo.

O Brasil atingiu o estágio de contaminação comunitária da Covid-19 em 20 de março de 2020 (Portaria nº 454/2020). Por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, foi reconhecido estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, nos termos da solicitação do Presidente da República, encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Diversas medidas foram adotadas na tentativa de conter a propagação da Covid-19: aumento da estrutura para capacitar resposta dos sistemas locais de saúde, testagem massiva, distanciamento social e a redução da mobilidade espacial foram adotados para controlar a velocidade de dispersão do novo coronavírus. Autoridades sanitárias brasileira utilizaram requisições administrativas de equipamentos e produtos para a saúde necessários à assistência aos pacientes para contenção da Covid-19, em razão do aumento dos casos de contaminação no território brasileiro e da escassez no mercado nacional e internacional desses bens e produtos.

O presente estudo propõe-se a desenvolver uma investigação sobre requisições administrativas e o seu papel no cenário brasileiro de enfrentamento da pandemia de Covid-19 a partir da análise da Lei nº 13.979/2020 sob perspectiva do princípio da liberdade econômica e de ofício. Para tanto, empreende-se uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, empregando-se a revisão de textos jurídicos afetos às temáticas e a análise de informações disponibilizadas no meio digital sobre a pandemia, em diálogo com as normas brasileiras e posicionamentos assumidos pelo poder judiciário, no intuito de oferecer uma reflexão crítica sobre a configuração do instituto à luz da unicidade do sistema jurídico brasileiro.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO DIREITO BRASILEIRO E A SUA

PERTINÊNCIA NO CONTEXTO PANDÊMICO

A intervenção do Estado na propriedade sofre significativa influência das ciências econômicas, sociais e, sobretudo, da ciência jurídica, sendo comumente objeto de pressões por vários setores da sociedade, o que resulta na modificação do perfil do Estado ao longo dos últimos séculos. O Estado essencialmente liberal, adepto da doutrina da ampla liberdade (doutrina do *laissez faire*) foi paulatinamente sendo substituído pelo Estado de bem-estar social (*Welfare State*) com feição nitidamente solidarista. O direito de propriedade, conquanto reconhecido e protegido pelos Estados contemporâneos, tornou-se um direito condicionado, não sendo mais caracterizado como direito absoluto, como acontecia outrora. Atualmente, no Brasil, o direito de propriedade deve cumprir sua função social em conformidade com o artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal.

A função social da propriedade integra o conteúdo intrínseco do próprio direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, conformando o elemento propriedade de dentro para fora e atuando como limite à vontade do proprietário. O princípio da função social da propriedade, além de servir como critério formal de legitimação de medidas legislativas destinadas a disciplinar situações e interesses de proprietários privados, atua também como parâmetro interpretativo dessas medidas legislativas.⁴

Considerado um direito fundamental (artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal) e princípio orientador da ordem econômica (artigo 170, inciso III, da Constituição Federal), a função social da propriedade influencia a criação e implementação de políticas públicas. Revela característica inerente ao capitalismo contemporâneo, a legitimar a propriedade privada e seu uso, conformado à produção de efeitos que atenda à satisfação

⁴ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A intervenção do Estado na propriedade privada e o papel do município. Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 2, p. 471.

de interesses também da coletividade⁵. As necessidades e expectativas sociais são inúmeras e das mais diversas ordens: para que o Estado proporcione o bem-estar social é imperativo que o poder público possa intervir na propriedade particular, atingindo interesses individuais em proveito da coletividade, com o firme propósito de promover aspirações sociais coletivas.

Pode-se considerar intervenção do Estado na propriedade toda atividade estatal, com amparo legal, destinada a ajustar e conciliar o uso da propriedade à sua função social.⁶ Várias são as modalidades de intervenção do Estado na propriedade previstas pelo direito brasileiro: servidão administrativa, requisição, ocupação temporária, limitações administrativas, tombamento, desapropriação. Em linhas gerais, requisição administrativa é o instrumento de intervenção extraordinária do Estado na propriedade mediante o qual o poder público, em situações de iminente perigo público, utiliza bens móveis, imóveis ou serviços particulares com posterior indenização, se houver dano. Trata-se de ato unilateral e autoexecutório, pois o poder público pode implementá-lo diretamente, inclusive mediante o uso da força, sem necessidade de prévia autorização judicial.⁷

A situação de perigo público que autoriza o uso da requisição administrativa é aquela que coloca em perigo de dano coletividade determinada ou indeterminada, seja por ações humanas ou por fatos da natureza; diante da natureza emergencial, a requisição administrativa dispensa prévia negociação entre o poder público e o particular, podendo atingir diretamente esferas jurídicas alheias, independentemente de anuência de terceiros afetados. Isto posto, breves considerações sobre a configuração

⁵ PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Breves Reflexões sobre o Princípio da Função Social. In: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; LÔBO, Fabíola Albuquerque (COORD.) A função social nas relações privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 38.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30ª ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2016, p. 829.

⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, 897.

da requisição administrativa e de seus reflexos na esfera jurídica dos administrados devem ser apreciadas para a compreensão das problemáticas jurídicas que acarreta.

O gestor público não é livre para requisitar bens e serviços da forma que lhe convier: para que possa fazê-lo é necessária situação excepcional determinada, nos limites da Constituição Federal de 1988 e da lei administrativa. Destarte, sem embargo da divergência em relação à nomenclatura dos pressupostos necessários à validade do ato administrativo,⁸ os elementos do ato (competência, objeto, forma, motivo e finalidade) ganham destaque para denotar como essencial o atendimento às formalidades do ato administrativo no seio do Estado de Direito e dos parâmetros de legalidade para atuação do poder público que limita o exercício das liberdades, especialmente diante da assimetria na relação de poder entre o particular e o Estado no bojo da requisição administrativa.

A requisição administrativa é ato administrativo unilateral e executado diretamente pela administração pública, revestido de imperatividade e dotado de coercibilidade, revelando-se como ação de força estatal; contudo, caracteriza-se também pela excepcionalidade e não pode se tornar rotina administrativa, sob pena de desvirtuamento do instituto e, quiçá, de abuso do exercício dos poderes administrativos. Para além de permitir o controle dos atos da administração pública, a observância dos elementos autorizadores do ato administrativo de requisição de bens e serviços – mesmo diante da pandemia - assim como o cumprimento de todas as formalidades em relação à prática desses atos, é imperativo constitucional em um Estado Democrático de Direito, que além de assegurar a efetiva participação democrática do povo na elaboração e na aplicação do Direito, reconhece e garante direitos fundamentais, norteados

⁸Com relação à quantidade e nomenclatura dos pressupostos necessários à validade do ato administrativo, adotam-se neste trabalho os mencionados no art. 2º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

originariamente pela limitação dos poderes do Estado e consequente resguardo das liberdades contra o autoritarismo estatal. O preceito do Estado de Direito tem matiz constitutiva, natureza material, procedimental e formal. Norteia primados de justiça, segurança jurídica, separação de poderes, vinculação do legislador e dos atos estatais à Constituição, como também um sistema de direitos fundamentais.⁹ Oferece aos administrados a baliza que Estado respeite as leis e a Constituição Federal de 1988 ao requisitar bens e serviços para a legitimidade da intervenção estatal.

No que diz respeito à base normativa da requisição administrativa, seu fundamento constitucional está no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal. Há diversos instrumentos normativos tratando do assunto como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 4.812/42, editado durante a II Guerra Mundial, que disciplina a requisição civil e militar; o Código Brasileiro de Aeronáutica (Lei Federal nº 7.565/86); a Lei de Greve (Lei Federal nº 7.783/89); a Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS); o Código Civil em seu art. 1.228, § 3º; a Lei nº 13.979/2020. Na esteira do artigo 5º, inciso XXV, e artigo 22, inciso III, ambos da Constituição Federal de 1988, a requisição administrativa pode ser militar ou civil. A requisição militar tem por objetivo resguardar a segurança interna, bem como manter a soberania nacional, em face de conflito armado ou comoção intestina grave. Por outro lado, a requisição civil destina-se a evitar e/ou minimizar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade, diante de situações emergenciais como inundações, escassez de gêneros de primeira necessidade, epidemias, calamidades públicas, catástrofes, etc.

Segundo o artigo 22, incisos I, II e III, da Constituição Federal brasileira, a competência para legislar sobre direito de propriedade, desapropriação e requisição é da União. A par

⁹ CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2008, pp. 243-254.

disso, importante esclarecer que diferente da competência para legislar sobre propriedade, desapropriação e requisição, é a competência para praticar atos de requisição, pois esta difere daquela em natureza – material – e na medida em que se reparte entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de sorte que todos os entes federativos possam praticar atos de requisição se presentes as condições fáticas e normativas constitucionais e legais, conforme a divisão de atribuições estabelecida na Constituição.¹⁰ Registra-se, ainda, que hipóteses de restrição ao uso da propriedade para a proteção do meio ambiente podem ser objeto de lei federal, estadual, distrital ou municipal, nos termos do artigo 24, inciso VI, e artigo 30, incisos I e II, ambos da Carta de 1988, inobstante lei para regular a requisição de propriedade privada atender à esfera federal, conforme o artigo 22, inciso III, da Constituição da República.

No âmbito da competência da União para legislar sobre requisição no contexto da pandemia foi editada a Lei nº 13.979/2020, que em seu artigo 3º, inciso VII, trata da requisição administrativa: ali prevê-se que as autoridades poderão requisitar bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, garantido o pagamento posterior de indenização justa. Três peculiaridades merecem destaque: a duração das requisições administrativas está restrita aos estágios de maior gravidade da pandemia, porquanto é durante esse período (indeterminado) que se está diante da situação de iminente perigo público; as requisições devem ser pautadas na finalidade de neutralizar ou mitigar os efeitos da pandemia, sendo necessário que a Administração Pública demonstre a correlação entre o bem ou serviço requisitado e seu uso específico no combate à pandemia; por fim, a atuação da Administração Pública deve ser baseada em evidências científicas descritas na literatura médica nacional ou internacional sobre o uso dos bens ou serviços requisitados no enfrentamento da

¹⁰ MEIRELES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 590.

crise sanitária causada pelo novo coronavírus.¹¹

Diante da expansão e crescimento do surto causado pelo novo coronavírus, houve aumento exponencial e em escala global da demanda por equipamentos e insumos médico-hospitalares para contenção da pandemia. A União¹² e especialmente Estados¹³ e Municípios¹⁴ adotaram medidas de prevenção, preparação e enfrentamento da pandemia, utilizando-se de requisições administrativas de equipamentos de proteção individual (EPI) e de produtos sanitários necessários à assistência aos pacientes, em razão do aumento dos casos de contaminação no território brasileiro. E, nesse contexto, sustenta-se a necessidade de análise crítica da Lei nº 13.979/2020 que, dentre outras previsões, regulamentou proposta política brasileira para enfrentamento da crise sanitária provocada pela pandemia de Covid-19 utilizando-se de mecanismos como a requisição administrativa de bens, insumos ou serviços.

2 A PANDEMIA DE COVID-19, A LEI Nº 13.979/2020 E A (RE)CONFIGURAÇÃO DOS ESPAÇOS DAS LIBERDADES

¹¹ MENDONÇA, José Vicente Santos de. Dez perguntas e respostas sobre requisição administrativa em tempos de COVID-19. 2020, p. 11.

¹²A União requisitou de empresas brasileiras produtoras de ventiladores pulmonares todos os ventiladores já produzidos e disponíveis para pronta entrega e toda a produção desses bens que se encerrasse nos cento e oitenta dias subsequentes à requisição, conforme se extrai de consulta pública processual ao sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (<<https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>) do processo nº 0804540-81.2020.4.05.0000.

¹³Durante a pandemia foram editados Decretos Estaduais dispendo sobre requisições administrativas de bens e serviços como, por exemplo, os seguintes: Decreto Estadual de Alagoas nº 69.501, de 13/03/2020; Decreto Estadual de Minas Gerais nº 113/2020, de 13/03/2020; Decreto Estadual de Pernambuco nº 48.809/2020, de 15/03/2020; Decreto Estadual do Espírito Santo nº 4.593-R/2020, de 16/03/2020; Decreto Estadual de Mato Grosso nº 407, de 16/03/2020; Decreto Estadual do Rio Grande do Sul nº 55.128, de 19/03/2020.

¹⁴Citam-se como exemplo decretos municipais dispendo sobre requisições administrativas de bens e serviços os seguintes: Decreto Municipal de São Paulo/SP nº 59.283/2020, de 20/03/2020; e Decreto Municipal do Rio de Janeiro/RJ nº 47312, de 27/03/2020.

Em 04 de fevereiro de 2020, o Poder Executivo Federal apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 23/2020, com a ementa: “dispõe sobre as medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. Após rápido trâmite e aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o Projeto de Lei foi sancionado pelo Presidente da República e transformado na Lei Ordinária nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, publicada no Diário Oficial da União em 07 de fevereiro de 2020.

Dentre as medidas de enfrentamento da pandemia, o artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 13.979/2020 diz que as autoridades poderão requisitar bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, garantido o pagamento posterior de indenização justa. O parágrafo 7º do mesmo artigo, em seus incisos I e II, estabelece que a requisição administrativa poderá ser adotada pelo Ministério da Saúde e pelos gestores locais de saúde. A inclusão da requisição administrativa de bens, insumos ou serviços em lei destinada ao estabelecimento de medidas de contenção da Covid-19 justifica-se pelas principais diretrizes de ações adotadas pelas autoridades sanitárias brasileiras¹⁵, especialmente a de aumento na capacidade de resposta dos sistemas locais de saúde para atendimento da população que pode apresentar quadros graves da doença, sobrecarregando o sistema de saúde.

A contaminação simultânea de centenas de pessoas poderia levar ao colapso dos sistemas locais de saúde em razão do aumento da demanda por atendimento de pessoas contaminadas com o novo coronavírus, além naturalmente das demais enfermidades e situações que demandam tratamento médico emergencial e, diante da escassez no mercado nacional e

¹⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) (2020a).

Disponível em: <<https://www.conasems.org.br/reconhecer-a-importancia-do-sus-e-o-primeiro-passo-contr-a-pandemia-defendaosus/>>. Acesso em 05 jun. 2020.

internacional de EPIs, como luvas, máscaras cirúrgicas ou protetores faciais, bem como de respiradores mecânicos, ventiladores pulmonares e outros produtos utilizados na prevenção e enfrentamento ao novo coronavírus, além de produtos sanitários de amplo uso, foram editados decretos por Estados e Municípios permitindo a realização de requisições administrativas de bens e serviços de pessoas naturais ou jurídicas, com base no artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 13.979/2020.

Embora a requisição administrativa tenha natureza eminentemente temporária, devendo perdurar enquanto presente o perigo público iminente, alguns bens requisitados durante a pandemia são consumíveis (artigo 86 do Código Civil) e fungíveis (artigo 85 do Código Civil) como, por exemplo, álcool em gel, luvas, máscaras cirúrgicas, aventais descartáveis etc., o que inviabiliza a devolução desses bens ao particular, assemelhando, assim, a requisição administrativa à desapropriação, mas os institutos não devem ser confundidos: distingue-se a requisição da desapropriação porque aquela somente ocorre em caso de urgência – guerra ou iminente perigo público – e a indenização é posterior, enquanto a desapropriação retira fundamento na utilidade, necessidade pública ou interesse social, exigindo-se indenização prévia. Ademais, a requisição é ato executado diretamente pela administração, ao passo em que a desapropriação requer autorização judicial para imitar o poder público na posse do bem. Ao discorrer sobre requisição administrativa no atual cenário de pandemia, Raquel Carvalho assevera que:

Em alguns locais foram requisitadas pelo Estado estruturas hospitalares sem uso e vazias, como é o caso do “Hospital Espanhol” em Salvador, o mesmo ocorrendo em outros Estados com bens móveis e insumos essenciais. Assim procedeu-se em Minas Gerais, Estado que vem enfrentando a ausência de EPIs e álcool gel (que precisam ser distribuídos aos profissionais antes do pico de demandas nas unidades de saúde, provavelmente no início de abril) com o emprego de medidas legais que buscam equilibrar atendimento de necessidade social, estruturação de serviços indispensáveis, não comprometimento da atividade

das empresas e preservação dos empregos.¹⁶

No atual cenário pandêmico não parecem ser produtivas discussões que tencionam interesses relacionados à propriedade, liberdade e livre iniciativa em defesa da proteção da saúde pública, baseando-se em uma lógica binária de “tudo ou nada” e no (pseudo)dilema do antagonismo entre economia e preservação de vidas. Os desafios impostos pela pandemia não devem ignorar a realidade econômica como fator imprescindível para ao bem-estar e desenvolvimento individual e coletivo, caminho para acesso a bens jurídicos de natureza fundamental. Embora tenha a pandemia levado sistemas de saúde e setores econômicos a crise sem precedentes, a História mostra a capacidade humana de encontrar soluções conciliatórias em situações desta natureza.¹⁷ A busca deve ser pela utilização de ações que permitam o equilíbrio entre a salvaguarda da saúde pública e a mitigação do comprometimento da atividade econômica.

Os sistemas de saúde que estavam sofrendo pressões em todo o mundo em razão de vulnerabilidades decorrentes de mudanças dos padrões sociais, ambientais, econômicos, demográficos e tecnológicos, conforme Relatório de Risco Globais de 2020¹⁸, apresentado no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça em janeiro de 2020, foram duramente atingidos pela pandemia de Covid-19. A crise sanitária exigiu uma atuação para além do incremento da capacidade de resposta dos sistemas

¹⁶ CARVALHO, Raquel. Requisição administrativa: aspectos básicos do regime jurídico. Disponível em: <<http://raquelcarvalho.com.br/2019/03/29/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/>>. Acesso em: 16 maio 2020.

¹⁷ Após II Guerra Mundial foi criado o Plano Marshall, idealizado por George Catlett Marshall, que consistia, em linhas gerais, num programa de ajuda econômica dos Estados Unidos da América aos países da Europa Ocidental para reconstrução de suas economias. Sobre o assunto: WERNER, Alice Helga; e COMBAT, Flávio Alves. *História “Viva” e História “Objetivada”: George F. Kennan e o Plano Marshall*. In: Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/216>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

¹⁸ World Economic Forum. The Global Risks Report 2020. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

de saúde: como reação à pandemia, diversas nações adotaram medidas como o isolamento, o distanciamento social e a redução da mobilidade espacial, as quais, ao lado do aumento da capacidade de resposta dos sistemas locais de saúde, têm sido apontadas pelas autoridades sanitárias¹⁹ como as mais eficientes até o presente para controle e combate à pandemia.

A estratégia mais eficiente de contenção da pandemia é também a que, aparentemente, mais interfere nos planos de desenvolvimento econômicos de diversos países, inclusive o Brasil,²⁰ no contexto de recentes escolhas políticas baseadas em modelo econômico liberal, como ilustra a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Nela, instituiu-se a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, com garantias de livre mercado, normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica, promovendo alterações no Código Civil, na Consolidação das Leis do Trabalho e em outros diplomas legais brasileiros.

Dado que merece atenção: conhecida como Lei da Liberdade Econômica, a Lei nº 13.874/2019 é fruto da conversão da Medida Provisória (MP) nº 881, de 30 de abril de 2019, em Lei Ordinária. Ao discorrer sobre a introdução de um parágrafo único no artigo 421 do Código Civil pela MP nº 881/2019, Anderson Schreiber alude que:

A MP 881/2019 parece ter se deixado levar aqui por uma certa

¹⁹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (COE-nCoV). *Boletim Epidemiológico. Especial: doença pelo Coronavírus 2019* (2020d). Brasília, DF, 2020 Abr 6. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/06/2020-04-06-BE7-Boletim-Especial-do-COE-Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf>>.

Acesso em: 12 jun. 2020.

²⁰A queda na produção de *commodities* como minérios de ferro e petróleo, a redução de investimentos e a adoção de protocolo de isolamento como *lockdown* de comércios, empresas e indústrias em razão da pandemia de Covid-19 levaram à queda na atividade econômica global, segundo relatório do Banco Mundial. Para mais informações: *World Bank Group. Global Economic Prospects*. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/06/Banco-Mundial-jun-2020.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2020.

ideologia que enxerga o Estado como inimigo da liberdade de contratar, quando, na verdade, a presença do Estado – e, por conseguinte, o próprio Direito – afigura-se necessária para assegurar o exercício da referida liberdade.²¹

As alterações no artigo 421 e a inclusão do artigo 421-A no Código Civil reforçam a pretensão da Lei nº 13.874/2019 de conferir ampla liberdade aos contratantes para estabelecer o que lhes for mais conveniente, perspectiva lastreada no denominado “princípio de intervenção mínima”, conforme a literalidade do novel parágrafo único do artigo 421 do Código Civil. A doutrina especializada, entretanto, lança críticas por existir na ordem jurídica diretriz diversa para a interpretação dos direitos privados, que não podem prescindir da intervenção estatal, seja com o objetivo de garantir a força vinculante dos contratos, seja para assegurar que normas jurídicas, inclusive normas constitucionais, terão incidência nas relações contratuais.²² Ressalta-se, ainda, que não há “princípio de intervenção mínima” do Estado nas relações contratuais de natureza privada, destacando-se que o princípio da intervenção mínima existe no ordenamento jurídico brasileiro voltado ao âmbito do Direito Penal.

Os impactos da pandemia redesenharam, em diferentes escalas, os elementos da vida social. A difusão de ideias liberais como a redução do intervencionismo estatal, tão presentes no discurso político brasileiro nos meses que antecederam a pandemia, deram lugar a uma forte atuação e intervenção do Estado na economia e nas relações jurídicas, a exemplo da Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020.²³ Com efeito, no Brasil, frequentemente

²¹ SCHREIBER, Anderson. Alterações da MP 881 ao Código Civil – Parte I. Carta Forense (2020a). Disponível em: <<http://cartaforense.com.br/conteudo/colunas/alteracoes-da-mp-881-ao-codigo-civil---parte-i/18342?fbclid=IwAR0tAjJ4CtDj074LYa-PUJShr2OWxUFg8ZDiUyY9EPqs2UOngIJ4gypNiHVI>>. Acesso em: 19 maio 2020.

²² TARTUCE, Flávio. A “Lei de Liberdade Econômica” (Lei nº 13874/2019) e as principais mudanças no âmbito do direito contratual. *RJLB*, Ano 6 (2020), nº 1. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_1005_1020.pdf, acesso em setembro de 2020, p. 1014.

²³ BRASIL. Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020 (2020e). Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET)

busca-se a solução de crises econômicas através de inovações legislativas eminentemente interventivas - pretensamente emergenciais - e com a crise econômica causada pelo novo coronavírus não foi diferente.

A necessidade de ação coletiva em larga escala impôs ao Estado brasileiro prover condições materiais para que o isolamento social se tornasse possível, mitigando-se os efeitos colaterais para atendimento à subsistência e ao mínimo existencial, bem como, de forma mediata, à produtividade e economia local. Foi, então, criado o Auxílio Emergencial pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020²⁴, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer uma renda mínima durante a pandemia. Outras medidas foram adotadas, a exemplo da prorrogação dos prazos de recolhimentos de tributos federais²⁵, das medidas emergenciais para a aviação civil brasileira por meio da Lei 14.034, de 05 de agosto de 2020 e das ações emergenciais destinadas ao setor cultural, nos termos da Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020.²⁶

no período da pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm> Acesso em: 17 jul. 2020

²⁴ BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (2020f). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

²⁵ BRASIL. Ministério da Economia (2020g). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/covid-19/paginas/receita-federal/prorroga-o-prazo-de-recolhimento-de-tributos-federais>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

²⁶ BRASIL. Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020. Dispõe sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nºs 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de

A superação do atual estado de coisas imposto pela Covid-19 demanda uma forte atuação do Estado para mitigação dos efeitos negativos dessa crise. A requisição administrativa, pouco utilizada em tempos de normalidade, ganha especial destaque diante do quadro de excepcionalidade causado pela pandemia. No entanto, a requisição administrativa no atual cenário de pandemia não encerra salvo-conduto para que o administrador público se exima das obrigações constitucionais e legais impostas.

3 DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA PREVISTA NA LEI Nº 13.979/2020 À LUZ DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE ECONÔMICA E DE OFÍCIO

A gravidade da pandemia exigiu a adoção de medidas urgentes pelas autoridades públicas. Para conter a disseminação do novo vírus foram criados protocolos de distanciamento social e para tratar os pacientes contaminados foram requisitados bens, insumos ou serviços. Os impactos da Covid-19 não foram sentidos apenas pelos sistemas de saúde dos países atingidos pela doença, mas, também, pelo setor econômico. Milhares de postos de trabalho e empresas foram extintos.

Requisições administrativas realizadas por Estados e Municípios no cenário brasileiro de enfrentamento da pandemia atingiram a liberdade de contratar e o desempenho de atividades profissionais e econômicas das empresas que tiveram bens, insumos ou serviços requisitados. A intervenção do estado na economia - mormente excepcional e destinada a regular setores econômicos específicos numa economia baseada em um modelo de

2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm> Acesso em: 17 ago. 2020; BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (2020h). Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm> Acesso em: 17 ago. 2020.

livre mercado – cedeu espaço para uma ampla interferência estatal em setores produtivos com vistas a reorganizar fatores internos de produção, seja durante a pandemia, seja no pós-pandemia.²⁷

A Constituição da República de 1988 oferece um conjunto de normas para disciplinar a ordem econômica, conjugando valores outrora de cunho privado aos interesses de ordem pública. O capitalismo de livre mercado foi o modelo econômico adotado pelo constituinte brasileiro ao formular a ordem constitucional de 1988 e partir de sua conformação aos ideais constitucionais de solidariedade que consagram direitos fundamentais coletivos e difusos, busca-se conciliar o desenvolvimento econômico, o exercício de liberdades e do direito à propriedade, tradicionalmente afetos à liberdade e à abstenção estatal, a uma função social que legitima o Estado a intervir para dirigir e regular a seara econômica.²⁸ Pauta-se no desenvolvimento da atividade econômica privada de forma compatível com a promoção da dignidade da pessoa humana e da justiça social. A propósito, a constitucionalização do direito afeta todos os espaços privados de relações jurídicas, quer envolvam situações jurídicas patrimoniais, quer digam respeito a situações jurídicas existenciais, a exemplo das relações familiares; desta forma, empresa, propriedade e relações contratuais devem ser espaços de promoção da dignidade da pessoa humana.²⁹

A ordem econômica (artigo 170 da Constituição Federal

²⁷ ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. Impactos da Pandemia Sobre Agentes Econômicos Brasileiros e o Direito Fundamental ao Desenvolvimento na Recuperação de Empresas em Crise. In: BAHIA, Saulo José Casali (Org). Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus. 1ª Ed., São Paulo: Editora Iasp, 2020, p. 194.

²⁸ GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 7ªed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 279.

²⁹ TEPEDINO, Gustavo. A constitucionalização do direito civil: perspectivas interpretativas diante do novo código. In: FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Direito civil: Atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 127.

brasileira) fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, é norteadada pelos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da redução das desigualdades regionais e sociais, além da busca pelo pleno emprego e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, dentre outros. No artigo 170, parágrafo único, assegura-se a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. Corrobora o preceito já disposto no artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988 de ser livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

A atividade empresarial, fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país, deve ser compreendida em consonância com os demais valores que fundamentam o Estado democrático de direito. A concepção original de empresa, edificada sob pilares da ideologia individualista e liberal, deve ser reconfigurada pelas diversas transformações sócio-políticas que a sucederam³⁰ para conciliar seus mais diversos elementos; não se abandona o princípio da liberdade – elemento de identidade constitucional na Carta de 1988 – porém, não subsiste como valor absoluto e exige readequação aos fins do Estado para promoção e efetividade de bens jurídicos voltados ao bem estar social.

Em tempos de incerteza, ocasionalmente recorre-se a soluções que acabam por dissolver categorias jurídicas tradicionais destinadas a preservar a liberdade, com violações a liberdades civis individuais.³¹ Políticas públicas de enfrentamento à Covid-19 – como outras - devem ser pautadas na busca pelo equilíbrio entre as liberdades civis e o interesse coletivo, sob o filtro do princípio da proporcionalidade que demanda necessidade,

³⁰ BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 97.

³¹ GUNTHER, Klaus. Os cidadãos mundiais entre a liberdade e a segurança. Tradução de Pedro Mais. Novos Estudos, CEBRAP 83, março de 2009, p. 13.

adequação e mensuração da intervenção exigida,³² carecendo de análise cautelosa a fim de assegurar-se que a crise sanitária, social e econômica decorrente da Covid-19 não ofereça intervenção ilegítima na liberdade de contratar e de desempenhar atividades profissionais e econômicas.

A requisição de bens, insumos ou serviços destinados ao enfrentamento do novo suscita debates que merecem atenção dos estudiosos e aplicadores do direito. Uma primeira linha direciona seus argumentos contrários à realização de requisição administrativa de bens, insumos ou serviços para enfrentamento da pandemia no sentido de que se trataria de um suposto confisco de bens e produtos médico-hospitalares.³³ Afirma-se tratar-se de grave intervenção estatal na propriedade, argumentando-se, ainda, que estaria ausente o perigo público iminente, assim como a falta de adoção de medidas alternativas menos onerosas às empresas atingidas pelas requisições.

Em sentido contrário aos argumentos apresentados, salienta-se que a requisição administrativa é ato unilateral e auto-executório, ou seja, o poder público pode implementá-lo diretamente, sem necessidade de prévia autorização judicial e/ou de negociação entre o poder público e o particular. A forte intervenção na propriedade decorrente de requisições administrativas não faz, por si só, com que atos de requisições se transformem em confisco, isto é, penalidade aplicada que implica na perda do bem pelo punido sem o pagamento de qualquer compensação e sua aquisição pelo poder público, caracterizada pela excepcionalidade face ao comando constitucional do não-confisco.³⁴

³² GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípio da Proporcionalidade e devido processo legal. In: SILVA, Virgílio Afonso da (ORG). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp.255-269, p. 267.

³³ BONAMIGO FILHO, Carlos Horácio. Ilegalidade do confisco de bens para atender a calamidade pública COVID-19. Disponível em: <<https://www.garrastazu.adv.br/ilegalidade-do-confisco-de-bens-para-atender-a-calamidade-publica-covid-19>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

³⁴ CAVEDON, Ricardo. O princípio do não-confisco e sua interpretação constitucional. *Redes – Revista Eletrônica Direito e Sociedade*. Canoas, Vol.2, n.1, mai. 2014, p.

De fato, o tratamento conferido à requisição administrativa é o da indenização sempre que o dano for verificado – logo não é sempre obrigatória, mas será diante da comprovação da existência de dano oriundo da requisição – e na extensão potencial do dano, conferindo à parte requisitada maior proteção possível para abranger danos emergentes e lucros cessantes. “Restando comprovado que o uso temporário de bens e/ou serviços privados causou paralisação ou interrupção na obtenção de rendimentos, caberá o pleito indenizatório”.³⁵

Eventuais inobservâncias dos pressupostos autorizadores ou falhas nos atos administrativos requisitórios podem e devem ser sanadas pela própria administração pública, consoante o princípio da autotutela administrativa, assegurando-se ainda aos administrados buscar no Poder Judiciário o reconhecimento de eventual ilegalidade concreta do ato de requisição administrativa, com esteio no controle judicial e no preceito constitucional da inafastabilidade da jurisdição para proteção de direito ameaçado por atuação ilegal do Estado (ou de particulares).

Uma segunda linha crítica que incide sobre o instituto da requisição administrativa refere-se à violação da liberdade de contratar e de desempenho de atividades profissionais e econômicas por atos de requisição administrativa.³⁶ Sob o prisma meramente utilitarista, requisições administrativas de bens, insumos ou serviços podem impedir momentaneamente que algumas empresas honrem compromissos previamente assumidos com

92. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/viewFile/963/1276>, acesso em setembro de 2020.

³⁵ MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Requisição Administrativa Constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva. *Revista Controle. Fortaleza*, v. 16, n. 1, p. 137, jan/jun, 2018. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDa/article/view/434>, acesso em setembro de 2020.

³⁶Essa e outras questões foram levadas à apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.362 DF, tendo a ação sido julgada, por unanimidade, improcedente em 02/09/2020. No momento da elaboração deste artigo, o acórdão não havia sido publicado no sítio <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886574>, acesso em setembro de 2020.

terceiros, com possíveis ulteriores desdobramentos prejudiciais relacionados à atividade empresarial. *Data venia*, não constitui vedação à liberdade de contratar e de desempenhar atividades profissionais e econômicas, mas, limitação temporária e circunstancial no exercício dos referidos direitos, justificada pela gravidade da circunstância fática – como ilustra a crise sanitária causada pelo novo coronavírus – avalizada, igualmente, pela excepcionalidade decorrente da pandemia.

A proteção à liberdade econômica não conota impeditivo à utilização da requisição administrativa de bens, insumos ou serviços médico-hospitalares em face da calamidade pública causada pelo Covid-19. Grande parte da crítica direcionada à requisição administrativa em comento está preocupada com a defesa dos interesses econômicos ligados à liberdade de iniciativa, ofício, profissão, liberdade do comércio, sem atenção à sua inserção no contexto (neo)constitucional que vincula todo o sistema político e normativo jurídico à efetivação dos primados de direitos fundamentais, que não subsiste sem a proteção da vida e dignidade humana,³⁷ instrumentalizadas, por sua vez, pelas políticas públicas de saúde.

A situação emergencial que contrapõe a liberdade de índole individual a interesses transindividuais sujeita-se à incidência dos princípios formadores e informativos do constitucionalismo contemporâneo no Brasil. Dele-se, infere-se que a livre iniciativa, o uso da propriedade privada e a produção de riquezas não podem antagonizar ideais de solidariedade que nutrem a função social, comprometendo-se, inclusive, com as gerações futuras na busca pelo bem comum.³⁸ É necessário encontrar o ponto de equilíbrio entre a liberdade econômica e de ofício e o interesse coletivo na proteção da saúde pública e preservação da vida. Havendo conflito, os interesses devem ser ponderados e

³⁷ DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. Controle de Constitucionalidade e Cláusulas Pétreas Implícitas – A irredutibilidade do direito fundamental ao meio ambiente. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 227.

³⁸ NAZAR, Nelson. Direito Econômico. 2ed. Bauru, SP: Edipro, 2009, p. 64.

harmonizados à luz do caso concreto. A busca pela proteção do interesse coletivo na preservação da vida através de requisições administrativas de bens, insumos ou serviços para enfrentamento da Covid-19 não implica excluir a necessária proteção dispensada ao exercício da liberdade de contratar e de desempenhar atividades profissionais e econômicas.

Incide sobre a problemática, o tensionamento entre direitos fundamentais e o espaço de intervenção do poder público. Estados democráticos caracterizam-se pela tutela de interesses diversos, reflexos da sociedade pluralista que não se limita a reconhecer e proteger apenas os valores de um determinado grupo social; espelham a complexidade e pluralidade das inúmeras aspirações de todo o corpo social que o compõe.³⁹ Dessa forma, não é incomum que interesses juridicamente protegidos eventualmente entrem em conflito. Roberto Barroso⁴⁰ informa que os diversos interesses abraçados pela Carta de 1988 não se justapõem e possíveis contradições devem ser harmonizadas pelos princípios da hermenêutica constitucional, com especial apreço à interpretação sistemática fundamentada na unidade constitucional. Eventual conflito entre direitos fundamentais não é, por si só, uma anomalia do sistema jurídico a ser combatida e erradicada; exige, no entanto, emprego de mecanismos que permitam a composição desses conflitos, sem que, com isso, sejam adotadas soluções prévias no sentido de se optar por um direito fundamental em detrimento de outro; a análise ser recair sobre o caso concreto.⁴¹

³⁹ LINHARES, Marcel Queiroz. O método da ponderação de interesses e a resolução de conflitos entre direitos fundamentais. Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba, v. 35, 2001, p. 50. Disponível em: <<https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/1256/1109>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. 6ªed. São Paulo: Saraiva: 2006, p. 201.

⁴¹ KRELL, Andreas J.; PAIVA, Raii Moraes Sampaio. Hermenêutica Jurídica e uso deficiente de métodos no contexto da aplicação do Direito no Brasil. Revista Direitos Fundamentais & Justiça. Belo Horizonte, e, ano 11, n. 37, jul./dez. 2017, p. 185; p. 218.

No cenário em tela, a requisição administrativa impacta direitos fundamentais como propriedade, liberdade e livre iniciativa dos proprietários dos bens ou serviços requisitados, a título de fomento de direitos de matiz social e difusa; aborda competências administrativas, que, em atenção ao interesse público, encampam bens ou serviços que se apresentam como indispensáveis à coletividade em determinados momentos e sob certas circunstâncias, sem afastar a possibilidade de indenização pelos prejuízos eventualmente causados aos particulares e justificados pela excepcionalidade da situação fática.

Sua legitimidade escora-se na ponderação entre liberdade individual (econômica e de ofício) e a supremacia do interesse público que resguarda a expressão do direito à saúde – bem jurídico transindividual, voltado à coletividade presente e superveniente; recai no juízo de balanceamento de acordo com as circunstâncias fáticas que envolvem o caso concreto,⁴² representando um grau de não satisfação tolerável de um direito em razão de sua colisão com outro bem jurídico, expressão do princípio da proporcionalidade em sentido estrito.⁴³

Diante do exposto, vislumbra-se que o contexto de combate a pandemia(s) autoriza a requisição administrativa de bens e produtos voltados a esse fim, ainda que se configure intervenção do Estado na produção econômica e na liberdade de ofício e/ou de comercialização. O caso concreto deve demonstrar a necessidade da medida, a adequação ao controle e combate da enfermidade e, sobretudo, a inexistência de excessos ou alternativa para a intervenção estatal sobre o espaço da liberdade privada. Ademais, exige-se a legitimidade material para validade da requisição administrativa: a comprovação de situação fática

⁴² LINHARES, Marcel Queiroz. O método da ponderação de interesses e a resolução de conflitos entre direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR, Curitiba*, v. 35, 2001, p. 80. Disponível em: <<https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/1256/1109>>. Acesso em: 11 jun. 2020

⁴³ ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 167.

emergencial e imperativa necessidade dos bens e serviços privados para satisfação do interesse público, corroborada pela legitimidade formal, seja pela previsão normativa específica do caso concreto, seja pelas normas gerais do sistema jurídico brasileiro, com exposição fundamentada de seus motivos e legalidade, como demanda o art. 20 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia causada pela Covid-19 exigiu a adoção de medidas excepcionais e urgentes, conjugando esforços coletivos e individuais no enfrentamento ao novo coronavírus. Dentre elas, a requisição administrativa de meios materiais para viabilizar tratamento e prevenção da enfermidade foi identificada como caminho para atuação do Estado brasileiro em sua política sanitária. Inobstante o sistema constitucional brasileiro arrolar o preceito de liberdade como elemento de identidade constitucional, protegido por cláusula pétrea explícita no art. 60, parágrafo 4º, IV, da Constituição de 1988, bem como definir a liberdade econômica e de ofício como diretriz do Estado brasileiro, os princípios do constitucionalismo contemporâneo compelem à ressignificação de direitos e relações jurídicas para conformação aos ditames de proteção da dignidade humana e de seus corolários, integrantes do mínimo existencial que não subsiste sem o acesso à saúde e o usufruto de políticas sanitárias efetivas para promoção da vida e bem estar – de cada indivíduo e da coletividade.

No grande rol de direitos fundamentais, interagem bens jurídicos de usufruto individual e de satisfação social, logo transindividual, a beneficiar coletividades, presentes e futuras, como ilustra o direito à saúde. Em abstrato, os interesses não se justapõem e coexistem de forma harmônica sob o manto do princípio hermenêutico da unidade constitucional. Entretanto, casos

concretos podem revelar um potencial antagonismo entre bem jurídicos constitucionalmente protegidos com o *status* de direito fundamental – como exemplifica a requisição administrativa de bens, produtos ou serviços privados fundamentada na excepcional e urgente necessidade de obtenção dos materiais indispensáveis às políticas sanitárias de combate, tratamento e prevenção do COVID-19 e indisponíveis de outro modo, resguardando-se o direito da parte requisitada à indenização diante da comprovação de danos sofridos pela intervenção do Estado em sua propriedade.

Cabe ao Estado-interventor demonstrar a presença das condições fáticas que motivam a requisição administrativa: a excepcionalidade das circunstâncias, a imprescindibilidade da medida em suas proporções, a urgência face à iminência do risco que ameaça o interesse transindividual tutelado pela administração pública. Não somente: compete-lhe revestir-se das formalidades que a lei brasileira estipula, a fim de legitimar sua conduta no esteio da legalidade formal, procedimental e finalística, como também na exposição dos motivos que autorizam a administração pública a afastar a cláusula geral de apreço às liberdades – disposta no art. 5º, II, da Constituição de 1988 – nos termos dos comandos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. A inobservância às balizas formais e substanciais que legitimam a severa intervenção do Estado, assim como excessos no exercício de suas competências administrativas, dão ensejo à revisão judicial para controle do ato administrativo e consequente proteção da liberdade face a arbitrariedades cometidas pelo poder público.

A pandemia COVID-19 desafia os estudiosos e aplicadores do direito ao exame de seus impactos também sobre as relações jurídicas. Não se vislumbra a possibilidade de exaurir a problemática quanto à interação das políticas sanitárias com as liberdades individuais, tema de grande complexidade e que sofre influência de diversos fatores. Propõe-se apenas provocar reflexões críticas a fim de contribuir para o debate e compreensão do

tema de grande relevo para comunidade jurídica brasileira e internacional.



REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A intervenção do Estado na propriedade privada e o papel do município. *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 2, p. 464-485, maio/ago. 2019. Disponível em: <<https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/395/377>>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. Impactos da Pandemia Sobre Agentes Econômicos Brasileiros e o Direito Fundamental ao Desenvolvimento na Recuperação de Empresas em Crise. In: BAHIA, Saulo José Casali (Org). *Direitos e Deveres Fundamentais em Tempos de Coronavírus*. 1ª Ed., São Paulo: Editora Iasp, 2020, p. 194. Disponível em: <<https://www.iasp.org.br/wp-content/uploads/2020/05/DIREITOS-E-DEVERES-FUNDAMENTAIS-EM-TEMPOS-DE-CORONAVIRUS.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BESSA, Fabiane Lopes Bueno Netto. *Responsabilidade Social das Empresas: práticas sociais e regulação jurídica*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.
- BONAMIGO FILHO, Carlos Horácio. *Ilegalidade do confisco de bens para atender a calamidade pública COVID-19*. Disponível em: <<https://www.garrastazu.adv.br/ilegalidade-do-confisco-de-bens-para-atender-a-calamidade>>

- publica-covid-19>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) (2020a). Disponível em: <<https://www.conasems.org.br/reconhecer-a-importancia-do-sus-e-o-primeiro-passo-contr-a-pandemia-defendaosus/>>. Acesso em 05 jun. 2020.
- BRASIL. TRF5, Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Disponível em: <<https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (2020b). Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/prt188-20-ms.htm>. Acesso em: 05 jun 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Distanciamento social depende de capacidade de resposta à pandemia (2020c). Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46679-distanciamento-social-depende-de-capacidade-de-resposta-a-pandemia>>. Acesso em 05 jun. 2020.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública para Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (COE-nCoV). *Boletim Epidemiológico. Especial: doença pelo Coronavírus 2019* (2020d). Brasília, DF, 2020 Abr 6. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/imagens/pdf/2020/Abril/06/2020-04-06-BE7-Boletim-Especial-do-COE-Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- BRASIL. Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020 (2020e). Dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período

da pandemia do coronavírus (Covid-19). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm> Acesso em: 17 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (2020f). Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia (2020g). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/covid-19/paginas/receita-federal/prorroga-o-prazo-de-recolhimento-de-tributos-federais>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020 (2020h). Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm> Acesso em: 17 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia (2020i). Disponível em: <http://pdet.mte.gov.br/images/Novo_CAGED/Mai2020/2-apresentacao.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020. (2020j). Dispõe

- sobre medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19; e altera as Leis nºs 7.565, de 19 de dezembro de 1986, 6.009, de 26 de dezembro de 1973, 12.462, de 4 de agosto de 2011, 13.319, de 25 de julho de 2016, 13.499, de 26 de outubro de 2017, e 9.825, de 23 de agosto de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14034.htm> Acesso em: 17 ago. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ªed. São Paulo: Saraiva: 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30ª ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2016.
- CARVALHO, Raquel. Coronavírus: *Quando o Estado mata mais do que a pandemia*. Disponível em: <<http://raquel-carvalho.com.br/2020/03/25/coronavirus-quando-o-estado-mata-mais-do-que-a-pandemia/>>. Acesso em: 20 maio 2020.
- CARVALHO, Raquel. *Requisição administrativa: aspectos básicos do regime jurídico*. Disponível em: <<http://raquel-carvalho.com.br/2019/03/29/requisicao-administrativa-aspectos-basicos-do-regime-juridico/>>. Acesso em: 16 maio 2020.
- CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2008.
- CAVEDON, Ricardo. O princípio do não-confisco e sua interpretação constitucional. *Redes – Revista Eletrônica Direito e Sociedade*. Canoas, Vol.2, n.1, mai. 2014. Disponível em: <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/viewFile/963/1276>, acesso em setembro de 2020.
- COSTA, Lailton. *Isto é Dinheiro*. Tocantins confisca leitos de UTIs privados. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/tocantins-confisca-leitos-de-utis->

- privados/>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- DANTAS, Juliana de Oliveira Jota. *Controle de Constitucionalidade e Cláusulas Pétreas Implícitas – A irredutibilidade do direito fundamental ao meio ambiente*. São Paulo: Verbatim, 2015.
- DA SILVA, José Afonso. A liberdade no Mundo Contemporâneo. *Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional*. Curitiba, 2016, vol. 8, n. 14, Jan.-Jun. p. 99-111 Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista15/liberdadeJose.pdf>>. Acesso em 01 jun. 2020.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova*, n. 35, São Paulo: CEDEC, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451995000100004&lng=pt&tlng=pt>. Acesso: 3 maio 2020.
- FACHIN, Luiz Edson. O futuro do Direito e o direito ao futuro. *Revista OAB-RJ*, v. 24, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 7ªed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. Princípio da Proporcionalidade e devido processo legal. In: SILVA, Virgílio Afonso da (ORG). *Interpretação Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, pp.255-269.
- GUNTHER, Klaus. *Os cidadãos mundiais entre a liberdade e a segurança*. Tradução de Pedro Mais. Novos Estudos, CEBRAP 83, março de 2009.
- HÄBERLE, Peter. Novos horizontes e novos desafios do constitucionalismo. *Direito Público*, v. 3, n. 13, 2006.
- KRELL, Andreas J.; PAIVA, Raíi Moraes Sampaio. Hermenêutica Jurídica e uso deficiente de métodos no contexto da aplicação do Direito no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Justiça*. Belo Horizonte, e, ano 11, n. 37, p. 185-218, jul./dez. 2017.

- LINHARES, Marcel Queiroz. O método da ponderação de interesses e a resolução de conflitos entre direitos fundamentais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 35, p. 49-91, 2001. Disponível em: <<https://revistas.unipar.br/index.php/juridica/article/view/1256/1109>>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, 29ª ed., São Paulo: Malheiros, 2004.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Dez perguntas e respostas sobre requisição administrativa em tempos de COVID-19*. Disponível em: <https://www.academia.edu/43026760/Dez_perguntas_e_respostas_sobre_requisi%C3%A7%C3%A3o_administrativa_em_tempos_de_COVID-19>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- MORAES FILHO, Marco Antônio Praxedes de. Requisição Administrativa Constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva. *Revista Controle*. Fortaleza, v. 16, n. 1, pp. 113-140, jan/jun, 2018. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/434>, acesso em setembro de 2020.
- NAZAR, Nelson. *Direito Econômico*. 2ed. Bauru, SP: Edipro, 2009.
- PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Breves Reflexões sobre o Princípio da Função Social. In: EHRHARDT JÚNIOR, Marcos; LÔBO, Fabíola Albuquerque (COORD.) *A função social nas relações privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 37-62.
- SCHREIBER, Anderson. Alterações da MP 881 ao Código Civil – Parte I. Carta Forense (2020a). Disponível em:

- <<http://cartaforense.com.br/conteudo/colunas/alteracoes-da-mp-881-ao-codigo-civil---parte-i/18342?fbclid=IwAR0tAjJ4CtDj074LY-aPUJShr2OWxUFg8ZDiUyY9EPqs2UOn-gIJ4gypNiHVI>>. Acesso em: 19 maio 2020.
- SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo* (2020b). 3ª Ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
- TARTUCE, Flávio. A “Lei de Liberdade Econômica” (Lei nº 13874/2019) e as principais mudanças no âmbito do direito contratual. *RJBL*, Ano 6 (2020), nº 1. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/1/2020_01_1005_1020.pdf, acesso em setembro de 2020.
- TEPEDINO, Gustavo. A constitucionalização do direito civil: perspectivas interpretativas diante do novo código. In: FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freire de; NAVES, Bruno Torquato de Oliveira. *Direito civil: Atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- WERNER, Alice Helga; e COMBAT, Flávio Alves. *História “Viva” e História “Objetivada”*: George F. Kennan e o Plano Marshall. In: Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/rhs/article/view/216>>. Acesso em: 12 jul. 2020.
- WHO, World Health Organization. *Considerations for quarantine of individuals in the context of containment for coronavirus disease (COVID-19)*. Interim guidance, 19 March 2020. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/331497>>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- WHO, World Health Organization. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/maintaining-essential-health-services-and-systems>>. Acesso em 06 jun. 2020.

- OPAS, Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52363/OPASWBRACOVID-1920083_por.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em 06 jun. 2020.
- World Economic Forum. *The Global Risks Report 2020*. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.
- World Bank Group. *Global Economic Prospects*. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/06/Banco-Mundial-jun-2020.pdf>>. Acesso em 14 jun. 2020.