

AS REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19: DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE À NECESSIDADE DE CONCILIAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA

Allan Thiago Barbosa Arakaki¹

Maria de Fátima Ribeiro²

Resumo: O presente artigo aborda se a discricionariedade das requisições administrativas, no Brasil, dentro do panorama de crise sanitária de COVID-19, permite ao Gestor, a seu talante, direcionar os atos requisitórios a determinados particulares, deixando outros de fora, em igualdade de condições, e qual o impacto de tal prática ao princípio da livre concorrência, um dos pilares da ordem econômica brasileira. Para tanto, utiliza-se da pesquisa jurisprudencial e bibliográfica, fazendo o emprego do método dedutivo. Isso porque se parte aqui da premissa maior de contextualização do leitor dentro da situação pandêmica viral e da importância das requisições administrativas. Após, ainda se ingressa na análise das requisições como instrumentos de governamentalidade e da biopolítica dentro do cenário pandêmico, chegando, enfim, ao objeto deste artigo. Emprega-se aqui o referencial teórico foucaultiano, sobretudo, no que concerne à governamentalidade e à biopolítica.

¹ Doutorando e Mestre em Direito pela UNIMAR. Master em Fundamentos da Responsabilidade Civil pela Universitat de Girona/Espanha. Promotor de Justiça.

² Pós-Doutora em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa. Doutora pela PUC-SP. Mestre em Ciências Jurídicas pela PUC-RJ. Professora do PPGD da UNIMAR e Advogada.

Palavras-Chave: Requisições administrativas; biopolítica; governamentalidade; livre concorrência.

Abstract: This article discusses whether the discretion of administrative requests, within the panorama of the health crisis of COVID-19, allows the Manager, in his opinion, to direct it to certain individuals, leaving others outside, on equal terms, and what is the impact of such practice in relation to the principle of free competition, one of the pillars of the Brazilian economic order. For that, it uses jurisprudential and bibliographic research, making use of the deductive method. This is because it starts here from the larger premise of contextualizing the reader within the viral pandemic situation and the importance of administrative requests. Afterwards, the analysis of requisitions as instruments of governmentality and biopolitics within the pandemic scenario still enters, finally arriving at the object of this article. Foucault's theoretical framework is used here, above all, with regard to governmentality and biopolitics.

Keywords: Administrative requests; biopolitics, governmentality; free competition.

Sumário: Considerações iniciais; 1. O cenário de pandemia de COVID-19 e os limites estruturais do Poder Público; 2. As requisições administrativas brasileiras como táticas de governo dentro da visão da governamentalidade e da biopolítica na COVID-19; 3 A necessidade do equilíbrio entre as requisições administrativas brasileiras e o princípio da livre concorrência; Conclusão. Referências.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS



cenário de incertezas da pandemia e da disseminação do coronavírus pelo Brasil impôs uma preocupação aos entes federados: como enfrentar a ascensão do número de infectados e dos quadros graves da enfermidade dentro de uma estrutura governamental com limitações estruturais e orçamentárias? Nesse dilema, alguns entes federados tiveram que se socorrer do instituto jurídico da requisição administrativa para estruturar adequadamente suas unidades de saúde a fim de atender os casos de pessoas contaminadas, sobretudo, os mais graves.

A conclusão pela utilização das requisições administrativas, contudo, não é fórmula simplista e jamais deve ser a primeira opção da Administração Pública, porquanto produz um efeito econômico prejudicial, *a priori*, ao próprio particular ou empresa que teve seus bens ou serviços requisitados. Assim, em que pese decorrer tal instituto de ato de império, sendo discricionário, justificável pelo cataclismo sanitário, mister se faz analisar o impacto daquele na ótica da ordem econômica, sobretudo, à luz do princípio da livre concorrência.

Com efeito, o presente artigo busca verificar se o fato de as requisições serem atos discricionários, utilizáveis dentro do cenário pandêmico de COVID-19, no Brasil, permitiria o seu direcionamento apenas sobre determinados particulares, excluindo outros agentes possuidores do mesmo objeto requisitado (bens e serviços) e qual o reflexo disso ao princípio da livre concorrência. Ademais, a disseminação do coronavírus no Brasil e a necessidade de os entes públicos lidarem com suas limitações estruturais, sem prejudicar a efetividade dos direitos sociais, verberam a atualidade e a importância do tema aqui tratado.

Acrescente-se ainda que, para a realização deste artigo, utiliza-se da pesquisa bibliográfica, bem como se aplica aqui o método dedutivo. De fato, este foi aqui aplicado em razão de sua adequação à finalidade desta pesquisa. Isso porque, como é cediço, o método dedutivo se norteia pelo estabelecimento de uma

premissa maior para depois ingressar ao cerne da questão a fim de responder o questionamento formulado.

Pois bem, de início, então se parte de uma premissa maior, descrevendo o quadrante da pandemia de COVID-19 no Brasil. Objetiva-se com isso contextualizar o leitor, demonstrando o avanço da disseminação viral, em que pese a limitação estrutural e financeira dos entes públicos, o que franqueia para a utilização da requisição administrativa como instrumento de equacionamento desse dilema.

Após, descrito o horizonte de dificuldade econômica, adentra-se na análise da requisição administrativa como instrumento de governamentalidade foucaultiano, discorrendo sobre a sua utilização como tática de governo. Por derradeiro, analisa-se se a discricionariedade do ato permitiria o direcionamento dele apenas em face de alguns particulares, em detrimento de outros que estiverem em igualdade de condições, e se haveria ofensa ao princípio da livre concorrência em tais casos.

Enfim, o referencial teórico empregado nesta pesquisa é o foucaultiano, sobretudo, relacionado à governamentalidade e ao biopoder, descrevendo a requisição administrativa e as medidas contensivas de propagação de COVID-19, encampadas pelos entes federados, como exemplos típicos de governamentalidade e biopolítica e a necessidade de usá-las em harmonia com o princípio da livre concorrência a fim de se evitar uma falha de mercado.

1 O CENÁRIO DE PANDEMIA DE COVID-19 E OS LIMITES ESTRUTURAIS DO PODER PÚBLICO

A pandemia de COVID-19 espalhou-se pelo mundo amplamente no ano de 2020, atingindo vários indivíduos: 603.711.760 foram infectados pela enfermidade, vindo 6.484.136 a falecer em decorrência dela, consoante os dados da própria Organização Mundial da Saúde (OMS, 2022), o que

traduz claramente o cenário de descalabro sanitário e a extensão do problema. No Brasil, de igual maneira, o coronavírus se disseminou amplamente, chegando a patamares altos de contaminação, quando formulada uma análise genérica, contudo, mantendo a irregularidade quando comparada a situação local ou regional.

Com efeito, o Ministério da Saúde aponta que, em 08/09/2022, computavam-se 34.477.539 casos confirmados de COVID-19 no Brasil, dos quais 684.425 infectados vieram a óbito pela doença. (BRASIL, 2022). Em que pese a elevação dos números, a difusão da enfermidade pelo País não se procedeu de forma uniforme e constante; ao contrário disso, sua chegada e disseminação foram paulatinas e, sobretudo, irregulares. Tal ilação se depreende pela análise formulada pelo Ministério da Saúde por região. Em novembro de 2020, durante a denominada “segunda onda”, enquanto a Região Sudeste apresentava 1.957.496 infectados e 73.261 óbitos; o Centro-Oeste tinha 700.593 casos confirmados, dos quais 14.966 vieram a óbito. (BRASIL, 2022).

O site do Ministério da Saúde informa ainda que a COVID-19, ao infectar o indivíduo, pode nele apresentar quadro clínico diferenciado de paciente a paciente, variando desde os casos de assintomáticos, os quais são a maior parte dos contaminados, até quadros mais extremos, em que são necessários atendimentos hospitalares, ocorrendo, inclusive, internação. Assim, diante de várias incertezas, dúvidas e da proliferação aleatória da enfermidade no País, mostrou-se imprescindível o preparo para o enfrentamento viral. (BRASIL, 2020).

Não se pode olvidar que o direito à saúde figura como direito social expressamente previsto no art. 6º da CF/88, tendo ainda sido formulado pela Carta Cidadã de 1988 o Sistema Único de Saúde. Este, criado em um verdadeiro equacionamento do pacto federativo com participação de todos os entes federados, atua e se direciona com base na universalidade e na

gratuidade do atendimento à saúde (art. 196, CF/88). (PUCCINELLI JÚNIOR; ARAKAKI, 2013, p. 145-155).

Inegável outra conclusão que não seja que o direito à saúde, enquanto direito social, não é uma generosidade do ente estatal, mas sim dever deste, previsto na agenda constitucional. (SARLET, 2011, p. 113-114; PINTO E NETTO, 2010, p. 120-124; OLSEN, 2010, 38-47). A respeito do compromisso do Estado brasileiro com os direitos sociais, oportuno o destaque de Walkíria Ferrer e Marisa Rossignoli (2018, p. 33): “Sob a orientação teórica keynesiana, o Estado deixa de ser o fiscal ou o Estado de ‘polícia’, como sugeriu a ‘mão invisível’ de Adam Smith, para expressar-se como um ente protetor e assistencialista”

Ora, havendo um sério cenário de apreensão quanto à forma de comportamento da COVID-19 dentro do Brasil, tendo-se informações científicas da necessidade de internações dos pacientes infectados por tempo indeterminado, logo se mostrou necessário o desenvolvimento de novas formas de atuação do ente estatal a fim de se equipar urgentemente para absorver a contento eventual demanda porvindoura na saúde pública, bem como desenvolver meios restritivos para evitar a proliferação da doença.

Para atuar em ambas as frentes, isto é, na prevenção e no tratamento, os entes federados tiveram que realizar compras públicas, aquisições de materiais, sem prejuízo de editarem decretos, nos quais se estabeleceram medidas restritivas para evitar a disseminação do coronavírus. Aquelas consistiram em variadas medidas encampadas, principalmente pelos Estados e Municípios, variando de diversas maneiras de acordo com as peculiaridades locais e regionais: lockdown, toque de recolher, proibição de realização de eventos com aglomerações de pessoas, entre outras medidas.

As medidas restritivas, encampadas pelos entes federados, representam a atuação do biopoder pela biorregulação,

expressões neologistas foucaultianas. Com efeito, a respeito do assunto, Foucault destacava a migração do poder de controle da vida e morte, do qual o soberano de outrora tinha controle, em regimes autoritários, para uma forma diferenciada de sujeição e controle social, denominado biopoder ou biopolítica:

A velha potência da morte em que se simbolizava o poder soberano é agora, cuidadosamente, recoberta pela administração dos corpos e pela gestão calculista da vida. Desenvolvimento rápido, no decorrer da época clássica, das disciplinas diversas – escolas, colégios, casernas, ateliês; aparecimento, também, no terreno das práticas políticas e observações econômicas dos problemas de natalidade, longevidade, saúde pública, habitação e migração; explosão, portanto, de técnicas diversas e numerosas para obter a sujeição de corpos e o controle das populações. Abre-se assim a era do biopoder e da biopolítica. (FOUCAULT, 1988, p. 131).

De fato, as medidas restritivas consubstanciam o biopoder, posto que representam o controle do Estado sobre a locomoção e o agir das pessoas, a pretexto da salvaguarda da saúde pública. Em paralelo, mesmo com a adoção dos instrumentos restritivos encampados, sobretudo, de forma mais incisiva pelos Estados e Municípios, quando da ascensão gradual e incessante dos níveis de contaminação da COVID-19, não restou outra alternativa aos entes públicos a não ser buscar a abertura de novos leitos e ampliar a estrutura da saúde pública, sobretudo, em equipamentos.

O quadrante se tornou mais delicado, máxime, a partir da ascensão da disseminação da patologia no País, ao passo que a estrutura do Poder Público, aqui compreendido todos os entes federados, é limitada pelos recursos financeiros arrecadados pela tributação. Não há como simplesmente criar os recursos financeiros de que precisam os entes públicos, uma vez que é a arrecadação que propicia a estes o financiamento da máquina pública, bem como o cumprimento da agenda constitucional. (BUFFON, 2010, p. 563; PAES, SANTOS, 2014, p. 97; RODRIGUES; KUNTZ, 2018, p. 152-153).

A estrutura limitada do ente federado, decorrente da própria legalidade que é pilar do regime público, impõe, por certo, restrições na sua atuação, porquanto não há como o Estado adquirir bens e serviços, ainda que se figure como direito social do particular, acaso não tenha estrutura orçamentária própria e preparada para tanto. Exsurge verdadeiro problema a ser resolvido consistente, de um lado, a ascendência do nível de contágio da doença, denotando a necessidade de equipamentos e novos leitos para alguns entes federados e a limitação financeiro-estrutural destes.

Para a resolução do imbróglio, nessas situações, envolvendo iminente perigo público, o próprio art. 5º, XXV, da CF/88 franqueou a possibilidade de utilização de propriedade particular pelo ente estatal, cuidando-se de cristalina intervenção do Estado na propriedade privada. Tal instituto jurídico, enfim, é denominado de requisição administrativa, consistente na “utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias.” (MEIRELLES, 2014, p. 717).

Diógenes Gasparini (2014, p. 898) conceitua a requisição administrativa como “a utilização, quase sempre transitória e autoexecutória, pela Administração Pública, de bens particulares, mediante determinação da autoridade competente, com ou sem indenização, posterior [...]”. Destaque-se que não se usurpa a propriedade do bem ou serviço do particular, em que pese o ato requisitório atingir o direito à exclusividade do uso e fruição do bem daquele. (MARINELLA 2011, p. 855).

É sabido que o fato de a requisição administrativa ser uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada e constar expressamente na Constituição Federal demonstra o seu relevo e importância, sobretudo, no campo dos direitos e garantias fundamentais individuais, garantindo a sua rotulagem de cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV, CF/88). Sob tal manto,

blinda-se o instituto jurídico de eventuais propostas ou ideias tendentes a diminuir ou solapar a sua efetividade constitucional, o que demonstra a importância daquele. (MORAES, 2006, p. 87).

A requisição administrativa, por conseguinte, verberam como imprescindíveis e utilizáveis pelos entes federados em casos como da COVID-19, uma vez que, do contrário, não haveria qualquer outra medida da qual pudesse se valer o respectivo ente federado a fim de obter os equipamentos e estruturas imprescindíveis ao combate da pandemia viral. A solução, conforme se vê, privilegia o atendimento do interesse da coletividade, apresentada pelo Estado, no caso referente à saúde pública, em detrimento do direito de propriedade, sob um viés individualista,

2 AS REQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS COMO TÁTICAS DE GOVERNO DENTRO DA VISÃO DE GOVERNAMENTALIDADE E DA BIOPOLÍTICA

Para se compreender a requisição administrativa como instrumento de tática governamental, inserida no contexto do neologismo *foucaultiano* de governamentalidade, imperioso verificar a mudança da ótica do poder, como um dos requisitos da formulação do Estado, ao lado dos demais componentes clássicos, como povo, território, tais como lecionado por Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 63-101) e Hermann Heller. (1998, p. 256-316).

Com efeito, durante o período da Idade Média, o foco do poder se centrava na Igreja Católica, cujo pontífice detinha a autoridade religiosa e moral para consagrar o soberano. Era imprescindível o reconhecimento da autoridade religiosa como chanceladora da vontade divina em relação ao soberano, denotando, com clareza solar, a força da autoridade religiosa à época. (LIMA, 2009, p. 7-9; RUST, 2015).

Esse panorama do poder soberano, derivado da vontade

de um ser transcendental, uma autoridade divina, é modificado substancialmente a partir do livro “O Príncipe”, de Maquiavel (2012). Naquele rompe-se a concepção do poder decorrente de um poder transcendental, inserindo-o como decorrente da ação humana, seja a sua obtenção ou a sua manutenção. Assim, o enfoque seria como conseguir o Poder Estatal e, sobretudo, como mantê-lo.

Em outro norte, Foucault (1979, p. 279-280), discorrendo sobre a literatura anti-maquiavel, de início, concebe a existência não só de um poder apenas, restrito ao Estado, mas sim de um feixe de micropoderes que se diluem dentro da sociedade. Promove-se, na linha daquele autor, uma quebra da concepção do Poder enquanto apenas um único instrumento uniforme e único, franqueando a abertura para não só reconhecer a existência, permitindo a atuação de demais poderes espalhados socialmente. (FOUCAULT, 1979, p. 279-280).

A compreensão foucaultiana (1979, p. 280) de que o poder não se restringe ao Estado é de grande importância, porque permite a chancela de diversos poderes dentro de uma mesma realidade e espaço, com nuances de atuação desuniforme. Assim, por exemplo, o poder residiria na relação entre Estado e administrado, porém, de forma igualmente importante, entre pais e filhos, entre professores e alunos, no bojo de demais relações sociais. Demonstra-se com isso uma concepção diluída do poder. (FOUCAULT, 1979, p. 280).

Sem prejuízo de tal compreensão, Foucault (1979, p. 282-283) aduz outros pontos que demonstram a mudança do paradigma anterior, como a diluição da importância do território para o soberano, o desenvolvimento de uma arte de governar a partir do final do século XVIII, em que o objetivo de governar se divorciou da concepção de outrora eminentemente patrimonialista, migrando do território para se centrar na população.

Diversamente da concepção anterior, restrita ao poder como um fim em si mesmo, com os olhos voltados à conquista

e permanência daquele, Foucault (1979, p. 289) verifica que a arte de governar não se satisfaz apenas em tais ambições, mas se enfoca na população: “Pois qual pode ser o objetivo do governo? Não certamente governar, mas melhorar a sorte da população, aumentar sua riqueza, sua duração de vida, sua saúde, etc.” (1979, p. 289).

Valendo-se do neologismo e de todo o trabalho por Foucault, elaborado a partir de Maquiavel e, sobretudo, com esteio nas obras contrapostas à postura maquiavélica, cunha-se então a expressão governamentalidade, verdadeiro neologismo, conceituando-a como:

conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança. (FOUCAULT, 1979 p. 291-292).

Ora, é possível deprender da noção acima delineada sobre a governamentalidade a amplitude a que se refere o termo, gravitando em torno da economia política e dos instrumentos de segurança ou táticas de governos, todos direcionados em um único sentido: à população. A governamentalidade, por seu turno, é expressada por uma gama de meios, como discursos, normas morais ou jurídicas e qualquer meio refrator de poder (MÉDICI, 2011, p. 60).

Alejandro Médici (2011, p. 60) destaca que: “conducción de las conductas de formas indirectas, de modo tal que la acción directa del estado se reduce a um mínimo indispensable y se invisibiliza lo máximo que sea posible”. Sob essa perspectiva, as requisições administrativas, utilizáveis durante a pandemia de COVID-19 para suprir a deficiência estrutural de equipamentos e serviços relacionados à saúde pública, ecoam como expressões da governamentalidade *foucaultiana*.

Isso porque as requisições administrativas, a começar, encontram supedâneo no próprio texto constitucional art. 5º,

XXV, da CF/88, e mais do que isso, encontram-se dentro do rol exemplificativo de direitos e garantias individuais, demonstrando sua essência de cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV, CF/88). Além disso, elas se direcionam no atendimento à própria função social da propriedade, eis que permitem que o Estado se utilize de bens e serviços, pertencentes a particular, em casos excepcionais, indenizando *a posteriori* se houver prejuízo.

É cediço que o art. 5º, XIII, CF/88 traz a função social da propriedade como um dos direitos e garantias fundamentais, porém, não se restringe a essa seara, mas se irradia sobre outros pontos da Carta Maior de 1988. Com efeito, pode-se assimilar a gênese da requisição administrativa, com clareza solar e com maior exatidão, da leitura conjugada do art. 170, *caput*, II e III, da CF/88. (GASPARINI, p. 898, 2012). Tal dispositivo constitucional trata do arquétipo da ordem econômica, daí sua coerência com as requisições administrativas.

Veja-se que, em que pese a redação do enunciado ser o mesmo, o art. 5º, XIII e o art. 170, II e III, da CF/88 devem ser interpretados a partir de visões diferenciadas, até mesmo, do contrário, significaria admitir que existiria redundância no tecido constitucional, o que quebraria sua unidade, item imprescindível à manutenção sistêmica da Carta Maior. Cada dispositivo supramencionado, mesmo possuindo a redação igual, verbera um sentido diferenciado a partir do enfoque e da premissa originária da qual parte.

É cediço que o art. 5º, XIII, ao destacar a função social da propriedade, deve ser entendido sob o prisma do indivíduo; não do ente público. Essa visão é importante, porquanto impede o Estado, por exemplo, apropriar-se ou utilizar de bens e serviços privados, tolhendo, por iniciativa infralegal, o direito à indenização ulterior. De igual maneira, impõe ao particular a necessidade de conjugar os interesses privados em prol de uma premissa maior, refratária de pretensão geral e coletiva.

Ainda que, com redação idêntica, por estar em topografia

diversa dentro do texto constitucional, pode ser compreendido de forma diferenciada o art. 170, incisos, da CF/88. De fato, este trata da ordem econômica e traça as diretrizes desta, daí porque a leitura que merece ser formulada à função social da propriedade, constante no art. 170, III, da CF/88, deve ser atrelada à ordem econômica. Não mais sob a lente protetiva da visão do indivíduo em oposição do Estado-requisitor, mas sim quanto ao funcionamento da ordem econômica e é o que interessa ao corrente artigo.

Premido dessa ideia, chega-se facilmente à ilação de que as requisições administrativas encontram pleno assento e enquadramento no art. 170, caput, II e III, da CF/88. A começar, quando o art. 170, caput, aponta para imprescindibilidade de assegurar a existência digna, afasta qualquer restrição ao direcionamento da geração de riquezas apenas à classe produtiva. Ao contrário disso, quando se volve o sentido constitucional para velar pela existência digna de todos, emerge a compreensão de que o plexo econômico não se constitui como um fim em si, mas deve atender ao interesse social.

A leitura conjugada do art. 170, II e III, da CF/88 impõe, de igual maneira, o mesmo entendimento, qual seja, o de que a propriedade privada não pode ser entendida de forma enviesada no individualismo, satisfazendo apenas pretensões do titular de tal direito, fechando a ordem econômica. Deve ela ser assimilada, em uma perspectiva ampla e disseminada, isto é, à luz da função social, o que demonstra que, quando o ente federado requisita determinado serviço ou bem de particular, deve fazê-lo em nome do princípio da supremacia do interesse público.

O princípio da supremacia do interesse público, vigamestra do Direito Administrativo, impõe que interesses do Estado tenham primazia sobre pretensões meramente individuais, pois aqueles verberam, na realidade, o anseio da coletividade. Obviamente que tal direito não implica carta de alforria para abusos estatais, até mesmo porque o princípio da legalidade

restringe a atuação do ente público, sendo permitido fazer o que a lei lhe ordenar. Não mais e nem menos do que isso. A lei limita o Estado e lhe fornece meios para operacionalizar as táticas de governo.

O princípio da supremacia do interesse público deve ser interpretado de forma coesa com a diretriz traçada pelo art. 170, II e III, da CF/88. Com efeito, deve-se proteger em uma sociedade capitalista a propriedade privada e os direitos de seu titular, contudo, aqueles não são unidirecionais; pelo contrário, devem verter e diluir a satisfação de uma pretensão maior. Nesse bojo, compreende-se a função social da propriedade, a qual ecoa com maior intensidade quando o ente federado, em uma situação excepcional e diante de um interesse público iminente, requisita bens e serviços.

Em tais situações, veja-se que há um interesse maior, como no caso a situação pandêmica de COVID-19, a qual, ante um panorama de ascensão do número de internados e da limitação estrutural do ente federado, não existiria outra alternativa que não seja requisitar bens e serviços de particulares, sem prejuízo da indenização ulterior em sendo o caso. Consubstancia o instrumento uma tática de governo, reverberando a governamentalidade nela existente.

De fato, as aquisições administrativas visam a suprir uma ausência de equipamentos ou serviços diante de uma situação urgente e excepcional, como casos de saúde pública, o que demonstra sua compatibilidade com o quadro fático de pandemia viral. O uso de tal instituto jurídico evidentemente implicará efeito econômico, pois priva o particular da plenitude do seu direito de propriedade em favor da máquina pública, sendo que a indenização não é anterior, mas somente ulterior se houver prejuízo, muito embora seja difícil imaginar a ausência deste nessas hipóteses.

Ademais, em outra dimensão, as medidas restritivas adotadas para se tentar evitar a proliferação da COVID-19 foram

variadas pelos entes federados, dentro da estrutura da política do federalismo cooperativo, traduzindo-se em nítido instrumento de biopolítica. Com efeito, conforme destacam Fernanda Serva e Jefferson Dias (2016, p. 427) “os mencionados mecanismos de controle [...] se caracterizam [...] como projetos, programas, etc [...], os quais tem como principal objetivo impor à coletividade atendida essa ou aquela conduta, em relação aos mais diversas temas, como fecundidade, natalidade, consumo, etc.”

Vislumbra-se então que a biopolítica perpassa pela gestão de diversos campos atrelados aos direitos sociais, cujo implemento é um desafio político, como gestão da saúde, a higiene, alimentação, sexualidade, entre outros. (NEGRI, 2006, p. 39). Em resumo, “la biopolítica se ocupa entonces, poco a poco, de todos los aspectos de la vida que seguidamente serán llamados a convertirse en el campo de despliegue de las políticas del Welfare State.” (NEGRI, 2006, p. 39).

Pois bem, é sabido que a partir da realidade de cada ente federado, a Suprema Corte brasileira, entendeu pela plena constitucionalidade na adoção de instrumentos que incorporem medidas restritivas diferenciadas pelos entes federados, prevalecendo, em caso de conflito, a mais restritiva pelo princípio da prevenção e da precaução (ADI 6341, Rel. Min. Marco Aurelio, STF). Tal *ratio* demonstra que, enquanto as requisições administrativas refletem táticas de governamentalidade, as medidas restritivas incorporam instrumentos de biopolítica.

Significa com isso dizer que as medidas restritivas se inclinam para a exteriorização da biopolítica, eis que por meio delas se restringem os atos mais elementares dos indivíduos, enquanto seres sociais, como o direito a se reunir pacificamente, o direito de ir e vir, entre outros, atuando o Estado sobre eles a fim de garantir a saúde da coletividade, evitando a disseminação volumosa da COVID-19. Vislumbra-se, com clareza, a atuação estatal sobre atos elementares da conduta humana, restringindo-o, com vistas ao resguardo da vida humana.

Enfim, enquanto as medidas restritivas atuam em uma perspectiva preventiva, buscando evitar o espalhamento em massa da patologia, controlando a disseminação viral, as requisições administrativas atuam para preparar a estrutura de tratamento de forma condizente ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. Assim, diante da atualidade do assunto, tornando as requisições cada vez mais frequentes, oportuno se mostra a necessidade de se equilibrar tal instrumento jurídico com a livre concorrência a fim de evitar o surgimento de falhas de mercado.

3 A NECESSIDADE DO EQUILÍBRIO ENTRE AS REQUISICÕES ADMINISTRATIVAS BRASILEIRAS E O PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA

Explanada a importância da requisição administrativa como opção dos entes federados para tentar equacionar a elevação do número de internações e a necessidade de equipamentos com a restrição estrutural-orçamentária, bem como delineada a relação dela como instrumento de governamentalidade, mister se faz adentrar ao objeto deste artigo. Significa aqui analisar se as requisições administrativas, enquanto atos discricionários, podem ser utilizadas em face de alguns seletivamente ou se é necessário compreendê-las em conjunto com o princípio da livre concorrência.

As requisições administrativas, em que pese atenderem os princípios da supremacia do interesse público em conciliação à função social da propriedade, devem ser manejadas de forma planejada pela Administração Pública e, sobretudo, verificando seus impactos econômicos. Isso porque tendo em vista que as requisições possuem caráter unilateral e discricionário não podem servir para causar um desequilíbrio concorrencial dentro do segmento do mercado sobre o qual atuará. É cediço que o princípio da livre concorrência pode ser visualizado em uma tríplice dimensão:

b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através

de concorrência desleal – liberdade privada; b.2.) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência – liberdade privada; b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública. (GRAU, 2018, p. 200).

Ora, nos tempos de crise sanitária de COVID-19, verificou-se uma intensificação da participação do Estado em diversos segmentos, como refratores das táticas de governo da governamentalidade e da biopolítica. Medidas restritivas impondo, por exemplo, proibição de funcionamento de comércios ou estabelecendo a obrigatoriedade de um plano de biossegurança, demonstram, com clareza solar, a atuação estatal sobre o indivíduo e a atividade concorrencial, modificando o formato anterior de operacionalização comercial. De igual maneira, as requisições de materiais, equipamentos se tornaram amiúde. (FRANÇOLIN, 2020).

Conveniente destacar, destarte, que o princípio da livre concorrência em sua dimensão mais pujante, conforme transcrito acima, deve receber uma leitura condizente à situação vivenciada de crise sanitária em que é necessário que os indivíduos cumpram as medidas sanitárias a fim de controlar o número ascendente de contaminação e, por conseguinte, de ocupação de leitos hospitalares. Agora, por outro lado, o ato requisitório do ente estatal não pode servir para causar distorção na ordem econômica, privilegiando determinado particular ou prejudicando outros.

Evidentemente que, em se cuidando de ato administrativo, em havendo desvio de poder, comprovando a deturpação do intuito da requisição, o ato pode ser anulado judicialmente. Com efeito, “há desvio de poder quando um agente se utiliza de uma competência para atingir finalidade diversa daquela em vista da qual lhe foi outorgada a dita competência.” (MELLO, 1975, p. 1055). Questão diversa, porém, exsurge não quando existente o vício finalístico, mas quando a requisição for feita sem se atentar para suas repercussões na ordem econômica

privada.

Nesse galgar, quando ocorre o ato requisitório sobre bens e serviços de particulares, é visualizável que o particular amargará, a princípio, determinado prejuízo econômico, até mesmo porque seria muito rara a ocorrência de requisições que não causassem ao requisitado prejuízos financeiros. A indenização deve então abranger o valor do próprio bem, do fornecimento do serviço, bem como demais impactos sofridos pelo particular, como o que ele deixou de haurir no desempenho de sua atividade privada, na forma do art. 944, caput, do CC, abrangendo lucros cessantes, perdas de chance, entre outros.

Sucedede que, considerando que o regime de indenização é apenas ulterior ao ato, em havendo prejuízo, a bem verdade, o requisitado será despojado do uso ou fruição desembaraçada de seu bem e serviços em favor do ente estatal, o qual somente lhe pagará posteriormente, sem prazo definido. Logo é patente que o regime de operacionalização da requisição não é benéfico àquele particular cujo direito será restrito, pois o que se foca é o interesse público e a função social dos bens e serviços privados.

Dentro desse quadrante, ressoa como imprescindível a cautela na utilização das requisições administrativas a fim de que não causem problemas na ordem econômica, sobretudo, no funcionamento do princípio da livre concorrência. Cite-se, a título exemplificativo, as requisições de ventiladores pulmonares por determinado ente federado de uma determinada empresa particular. Em tal hipótese, se o produto não for exclusivo de uma empresa determinada, caberá ao ente público direcionar a ação requisitória de forma disseminada e ampla às empresas que possuam o mesmo bem requisitado.

Significa aqui dizer que, repita-se à exaustão, inexistindo bem único e exclusivo de determinada empresa, não deve o ato requisitório recair sobre um grupo restrito de empresas, mas deve ser absorvido por todas as empresas do segmento, observada a sua estrutura e potencial econômico, obviamente, desde

que não haja prejuízo ao interesse público, no caso à saúde da coletividade.

O ato requisitório deve ser direcionado a fim de evitar que apenas poucas empresas, por vezes, sem estrutura apta, tenham que arcar com o ônus da operacionalização daquele, sem qualquer justificativa plausível, ao passo que outros, em igual situação, fiquem blindados dos efeitos econômicos do ato ao argumento da discricionariedade deste:

Não há óbices em requisitar várias pequenas quantidades do mesmo objeto de diferentes fornecedores, ao contrário isso demonstra a falta de pessoalidade no ato que não deve ser dirigido a essa ou aquela pessoa, mas sim focado na aquisição desse ou daquele serviço ou bem. (LIMA, 2020).

A ofensa ao princípio da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88), pilar da ordem econômica, é patente ao se direcionar as aquisições, ainda que a pretexto de combate à pandemia de COVID-19, em face de uma parcela ínfima de empresas que possuem a mesma atividade e o mesmo produto que as demais sobre as quais o ato não incide, sob o fundamento da discricionariedade administrativa. Por lógico que não se diga aqui, em momento algum, que empresas de grande, média e pequeno porte devem ser tratadas de forma igualitária sob o espectro da igualdade formal, o que seria inconstitucional.

O art. 170, IX, da CF/88 deixa clarividente que a tônica constitucional que guia o ordenamento jurídico deve pautar-se à luz da igualdade material, de sorte que não há como ignorar a dimensão de riqueza de cada empresa a fim de simplesmente lhes repassar o ônus da operacionalização da requisição em cima de todas elas. Agora, cabe, nesse ponto, ao ato requisitório observar diretrizes para atuar em face de determinadas empresas que possam ofertar o mesmo objeto e serviço, sem prejuízo da observância do interesse público, mas também que aquelas estejam em um mesmo universo e enquadramento.

Admitir interpretação diversa implica deixar à Administração Pública, ao argumento da discricionariedade do ato

requisitório, direcionar livremente, a seu talante, aquele sobre os particulares que terão que amargurar os impactos, causando desequilíbrio dentro da ordem econômica e da livre concorrência. Ora, enquanto uma ou duas empresas suportam o ônus econômico da requisição de aparelhos, outras empresas, frise-se, com o mesmo porte econômico, encontram-se normalmente competindo no mercado de consumo. Tal panorama refrata um desequilíbrio concorrencial e econômico a ser evitado.

O impacto econômico requisitório, sem se atentar ao nivelamento em observância ao princípio da livre concorrência, franqueia o surgimento de falhas de mercado, consistente na criação de externalidades negativas. (SCHOUERI, 2005, p. 74-78). Estas, por seu turno, implicam “custos e os ganhos da atividade privada que, em virtude de uma falha do mecanismo de mercado, são suportados ou fruídos pela coletividade, no lugar daquele que os gerou.” (SCHOUERI, 2005, p. 76).

Ora, a partir do momento que o ônus econômico requisitório é direcionado, frise-se, injustificadamente, a um segmento econômico, a determinadas empresas, verbera o desrespeito ao princípio da livre concorrência, uma vez que criará externalidades a serem internalizadas apenas a algumas empresas. Além disso, a requisição, à luz dessa perspectiva açodada, sem planejamento, deixa de ser tática de governo, de governamentalidade, passando a se figurar como ato de arbítrio, de desconfiguração da ordem econômica.

É sabido que “a ação individual não é soberana tal como querem os neoclássicos, mas é influenciada pelas instituições formais e informais.” (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005, p. 19). Compreende-se então que a atuação estatal, plasmada na requisição, acaso divorciada do princípio da livre concorrência e demais diretrizes reguladores do mercado, deixa de ser método de governamentalidade, tornando algo desastroso, responsável por intensificar a distrofia no mercado. Migra-se da concepção foucaultiana da gestão da vida para se gerenciar a morte

econômica, ou seja, dos segmentos produtivos, como empresas, empregos, diminuição da circulação de riquezas, etc.

Não se diga aqui que a requisição administrativa traduz carga, por si só, negativa. Não se trata disso. Ao contrário, deve ela ser utilizada de forma parcimoniosa e estritamente necessária ao Estado, justificável, portanto, na situação de COVID-19. Além disso, deve buscar diluir o ônus econômico do ato requisitório em um universo maior possível, repartindo-o com demais particulares que se enquadrarem no mesmo contexto fático e econômico.

O princípio da livre concorrência não revela qualquer sentido em si mesmo, devendo sua significância ser extraída a partir do conjunto de normas constitucionais. (SAAVEDRA, 2013). Aliás, deve-se rememorar que: “a eficácia do princípio da concorrência depende, portanto, desses limites e só se concretiza enquanto realizar o telos constitucional de assegurar a todos a existência digna.” (SAAVEDRA, 2013, p. 1802). Com isso é possível delinear que a requisição não pode ser vista apenas como ato discricionário e, enquanto tal, possibilite ao Gestor causar distrofia na ordem econômica a seu alvedrio.

Inarredável não se olvidar que a eficiência deve ter por norte a “aptidão para atingir o melhor resultado com o mínimo de erros ou perdas, obter ou visar ao melhor rendimento, alcançar a função prevista de maneira mais produtiva”. (SZTAJN, 2005, p. 83). Assim, importa entender a maximização do instrumento requisitório, a ser adotado pelo ente estatal, extraindo o máximo de proveito em busca de um fim, com o mínimo de perda/custo, aqui mediante a criação de menor externalidade possível.

Imperioso, dentro desse panorama, conciliar a finalidade das requisições administrativas na pandemia de COVID-19, com o impacto econômico causado, atentando-se ao princípio da livre concorrência (art. 170) e a necessidade de tratamento preferenciado às empresas pequenas e microempresas (art. 170, CF/88).

É sabido que “o direito da concorrência acaba por concentrar-se na tarefa de balancear os interesses da exploração deste mercado em expansão e a preservação da livre concorrência.” (MACHADO, 2016, p. 191), motivo pelo qual verbera como imprescindível a busca de uma harmonia no direcionamento das requisições.

Nesse galgar, as requisições administrativas vem sendo utilizadas de forma ponderada pelos entes federados, consoante destaca Andrea Pitthan França (2020), apresentando ainda a presença nos Estados de Alagoas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe e Cidades de São Paulo e Curitiba, denotando, por conseguinte, uma atuação mais acomecida dos entes federados, extremamente salutar e desejável no cenário de incertezas vivenciadas com a pandemia de COVID-19.

Com isso é evidente que as requisições administrativas, muito embora se condensem nelas táticas de governo, expressão da governamentalidade foucaultiana, deve-se, contudo, ter a cautela no seu emprego a fim de que não sejam utilizadas de forma banalizada e muito menos direcionadas em cima de poucos requisitados, quando, pelo objeto, possa um grupo maior, desde que sem prejuízo ao interesse público, absorver o ônus econômico. Assim, o que se impõe é a imprescindibilidade de conciliação entre as requisições administrativas e o princípio da livre concorrência.

CONCLUSÃO

O cenário de cataclismo pandêmico trazido pela COVID-19 no Brasil disseminou a doença de forma irregular e desuniforme pelo vasto território nacional, formando realidades destoantes entre si. Nesse cenário, considerando a ascendência incessante do número de infectados e a limitação estrutural-

orçamentária do ente estatal, decorrente do princípio da legalidade, exsurge como última solução fazer o uso das requisições administrativas, consubstanciadas em decretos do Poder Executivo das mais variadas esferas de governo.

Tais decretos editados pelo Poder Executivo, no Brasil, que encampam as requisições administrativas são exemplos de governamentalidade foucaultiana, posto que permitem ao Estado utilizar de bens e serviços pertencentes ao particular, indenizando este ulteriormente acaso existente um dano. Conforme se denota, trata-se, com cristalina clarividência, de uma tática de governo, voltada ao atendimento dos interesses da população, tendo por norte a economia política e no afã de satisfazer a arte de governar

As requisições, além de se contextualizarem no quadrante da governamentalidade foucaultiana, consubstanciam o princípio da supremacia do interesse público e a função social da propriedade, eis que possibilitam que determinado valor social e de maior envergadura tenha primazia em relação a direitos meramente individualistas inerentes à propriedade. Assim, frise-se, diante de situações de extrema anormalidade e, obviamente, atentando-se às exigências legais, permite-se ao Estado que tenha o interesse seu valorizado com maior intensidade, sem prejuízo da reparação ao particular ulteriormente.

A forma como se instrumentaliza e operacionaliza a requisição administrativa, sobretudo, em tempos de pandemia de COVID-19 em que a crise sanitária fez desenvolver uma crise econômica, não é vantajosa ao requisitado. Ao contrário disso, a requisição e a forma como ocorre, prevendo apenas indenização ulterior, é desestimulador ao requisitado e pode gerar, acaso utilizada em contexto divorciado de um planejamento mínimo, problemas em relação a fluidez do princípio da livre concorrência.

Com efeito, o princípio da livre concorrência impõe não só a permissividade de disputas inerentes ao mercado liberal, mas demanda uma postura neutra do Estado, máxime quando

inexistente falha de mercado justificando sua atuação. Imerso nesse quadrante, tendo em vista que a requisição despoja o particular do uso ou fruição integral do bem e serviço, de imediato, prevendo apenas indenização ulterior, faz-se necessário que, mesmo em situações excepcionais, seja planejado o uso das requisições a fim de que não onere apenas um grupo ou determinado universo restrito de empresas, prejudicando-os.

É fato que, em determinadas situações, como objeto único, fornecimento de serviços exclusivos, havendo a requisição administrativa, ela operacionalizar-se-á sobre uma gama restrita de empresas particulares. Sucede que, quando o objeto ou serviço não for único de uma empresa, desde que atendido o interesse público, no caso a saúde pública, deverá o impacto do ônus requisitório ser direcionado a empresas e particulares que puderem fornecer o mesmo objeto ou serviço e se enquadrem no mesmo porte econômico.

Com efeito, admitir que o singelo fato de que a requisição administrativa, em razão de ser ato discricionário, possa o Gestor direcioná-la, fazendo recair sobre determinadas empresas e particulares, ao passo que em face de outros, não, significaria chancelar o arbítrio e ignorar o princípio da livre concorrência. Este seria ofendido claramente ao se franquear que, frise-se, com o mesmo objeto, serviço e inexistente qualquer prejuízo ao interesse público justificante ao ato requisitório, fosse este direcionado apenas para uns, deixando outros livres, o que culminaria em nítido desequilíbrio concorrencial injustificado.

O caráter cogente do princípio constitucional da livre concorrência, um dos pilares da ordem econômica constitucional brasileira, impõe que o uso das requisições administrativas, máxime no cenário de COVID-19, seja feito não só observando a legalidade estrita do ato, mas também a consequência econômica, bem como a potencialidade da ocorrência de um eventual desequilíbrio concorrencial. É necessário conciliar a requisição, a qual consubstancia a supremacia do interesse público, e a

função social da propriedade com o princípio da livre concorrência.

Não se ignora aqui que qualquer requisição administrativa gera um efeito econômico em relação ao requisitado, ainda que momentaneamente, o que se resolve na indenização ulterior, contudo, não se trata desse ônus econômico restritivo que se abordou no corrente trabalho. Deve, portanto, o requisitante atentar-se a um impacto econômico maior e de maior solidez, em relação aos atos requisitórios, quando estes forem direcionados a um universo restrito de particulares, deixando outros de fora, o que, a depender do contexto, gerará um prejuízo concorrencial nefasto aos que tiverem o azar de terem bens ou serviços requisitados.

Enfim, por mais que as requisições sejam atos discricionários, a discricionariedade não franqueia a perpetração de arbitrariedades ao talante do Gestor Governamental. Ao contrário disso, a discricionariedade, possibilitando a valoração da oportunidade e conveniência, é solidificada em razão e em função do interesse público; não de particulares. Em cenários excepcionais, como a pandemia de COVID-19, exigem-se mais ainda controle e planejamento na utilização de tais atos a fim de, ao pretexto de estruturar a saúde pública, não gerar uma distrofia dentro da ordem econômica, ceifando a fluidez do princípio da livre concorrência.



REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm/>.

- Acesso em: 07 set. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Painel Coronavírus – COVID-19*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 08 set. 2022.
- BRASIL, Ministério da Saúde. *Coronavírus (COVID-19), sobre a doença*. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca/>. Acesso em: 07 nov. 2020.
- BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm/. Acesso em: 07 set. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 DF – Distrito Federal*. Processo objetivo – intervenção de terceiro – indeferimento. Relator: Ministro Marco Aurélio, 15 de abril de 2020. Liminar referendada. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1113133/false/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- BUFFON, Marciano. A tributação como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. *Revista Faculdade de Direito de Uberlândia*. Uberlândia, v. 38, n. 2, p. 555-579, 2010. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18389/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- FERRER; Walkíria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. *Revista Argumentum*, Marília, v. 19, n. 1, p. 27-50, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557/>. Acesso em: 07 set. 2022.

- FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Graal: Rio de Janeiro, 1979, p. 277-293. Tradução da transcrição não autorizada de uma lição proferida no Collège de France, de fevereiro de 1978.
- FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1988, v. 1.
- FRANÇOLIN, Andrea Pitthan. *A requisição administrativa em tempos de Covid-19*. São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/323162/a-requisicao-administrativa-em-tempos-de-covid-19>>. Acesso em: 07 set. 2022.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.
- HELLER, Hermann. *Teoría del Estado*. 2 ed. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- LIMA, Valéria de. A falta de coragem do estado para a utilização da requisição administrativa na atual pandemia. *Revista Digital Âmbito Jurídico*. São Paulo, Revista 197, 01 de jun. 2020. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-falta-de-coragem-do-estado-para-a-utilizacao-da-requisicao-administrativa-na-atual-pandemia/>>. Acesso em: 07 set. 2022.
- LIMA, Marinalva Silveira. Reflexões sobre a plenitude do poder papal. In: Simpósio Nacional de História, 25. 2009. Fortaleza. *Anais [...]*. Fortaleza: ANPUH, 2009. Versão *online*. Disponível em: <https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548772192_ce7acb24da26db447d58ddd617387c6e.pdf>. Acesso em: 07 set. 2022.
- MACHADO, Hendel Sobrosa. Infraestrutura essenciais e o

- fechamento de mercados: uma linha tênue entre o direito da concorrência e o direito de propriedade. *Revista Argumentum*. Marília, v. 17, p. 173-195, jan./dez., 2016. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/67/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- MÉDICI, Alejandro. *El malestar em la cultura jurídica*. Ensayos críticos sobre políticas del derecho y derechos humanos. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Discricionariedade: Fundamentos, natureza e limites. In: DI PIETRO, Maria Sylvia; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Revista de Direito Público*. Doutrinas essenciais de direito administrativo. São Paulo, volume II, jan./mar., 1975, p. 1039-1059.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- NEGRI, Antonio. *La fábrica de porcelana: una nueva gramática de la política*. Barcelona: Stock, 2006.
- OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Who coronavirus disease (COVID-19) Dashboard*. Geneva: OMS, 2022. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 08 set. 2022.
- PAES, José Eduardo Sabo; SANTOS, Júlio Edstron. A tributação como meio de efetivação jurídica da teoria do mínimo existencial. *Revista Jurídica*. Anápolis, n. 23, v. 2, jan./jun., 2014. Disponível em: <http://periodicos.unievangolica.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1074/>. Acesso em: 07 set. 2022.

- PINTO E NETTO, Luísa Cristina. *O princípio de proibição de retrocesso social*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2010.
- PUCCINELLI JÚNIOR, André; ARAKAKI, Allan Thiago Barbosa. *O federalismo cooperativo e a reserva do possível*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2013.
- RODRIGUES, Hugo Thamir; KUNTZ, Tatiele Gisch. Políticas públicas tributárias: A justiça fiscal como instrumento de auxílio na viabilização da justiça social. *Nomos*. Fortaleza, v. 38, n. 2, jul./dez., 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/30908/95968/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- RUST, Leandro Duarte. A monarquia papal: a fundação de um conceito. *Tempo*. Niterói, vol. 21, n. 38, jul./dez., 2015.
- SAAVEDRA, Giovani Agostini. História da norma. In: CANOTILHO, J. J. Gomes, et. al (Org.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 3347-3358.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2011.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.
- SERVA, Fernanda Mesquita; DIAS, Jefferson Aparecido. Responsabilidade social nas instituições de ensino superior: entre o biopoder e a biopolítica. *Revista Argumentum*. Marília, v. 17, p. 413-433, jan./dez., 2016. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/319/>. Acesso em: 07 set. 2022.
- SZTAJN, Rachel. Law and economics. In: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (org.). *Direito e economia*. Análise Econômica do Direito e das Organizações. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005, p. 17-28.

ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. *In*: ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (org.). *Direito e economia. Análise Econômica do Direito e das Organizações*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005, p. 78-85.