

O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres

Advogado da União. Doutorando em Direito pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Membro da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (10ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 10ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor) e Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm..

Carmen Iêda Carneiro Boaventura

Advogada. Consultora Jurídica em Licitações e Contratos Administrativos.

1. INTRODUÇÃO

A Pandemia da COVID-19 (Coronavírus) tem gerado reflexos mundiais impressionantes! Desde sua descoberta, em 31 de dezembro de 2019, após casos registrados na China em Wuhan, o mundo vem passando por transformações e enfrentando desafios inimagináveis. Milhares de mortes e a necessidade de confinamento social como forma de reduzir o efeito devastador da pandemia, assustaram Governos e impactaram nossa economia e nossas formas de relacionamento pessoal e profissional, descortinando um novo mundo.

Na tentativa de combater a ampliação abrupta do contágio, o que poderia provocar efeitos devastadores, em virtude da alta transmissibilidade do referido vírus e o grande índice de mortalidade em determinados grupos de risco, diversos representantes dos poderes constituídos, em cada uma das unidades federativas, adotaram, com maior ou menor rigor, medidas restritivas para seus cidadãos. Essas atitudes foram inspiradas em ações ou omissões identificadas por países afetados anteriormente pela mesma pandemia ¹.

Foram aplicadas medidas necessárias, porém polêmicas, como a restrição à circulação de pessoas, à realização de eventos, à abertura de estabelecimentos, além de recomendações gerais para que os cidadãos ficassem em suas casas. Ademais, houve a utilização de outras medidas

¹ FLAVIANNA, Paim; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Os reflexos da Pandemia do Coronavírus nos Contratos Terceirizados. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/os-reflexos-da-pandemia-do-coronavirus-nos-contratos-terceirizados/> Acesso em: 22/04/2020.

*O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020
Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura*

baseadas nas prerrogativas estatais, através do exercício do poder de polícia, com restrição de liberdades individuais, avançando sob uma tênue linha que separa a necessidade de medidas interventivas e o descambar para medidas autoritárias ou mesmo ímprobas.

Entre essas medidas interventivas, muito ouviu-se falar das requisições administrativas. O objetivo desse artigo é fazer uma rápida análise sobre a requisição administrativa, por vezes utilizada nesse período, notadamente para a aquisição de bens e insumos necessários às ações de combate à COVID-19.

2. A LEGISLAÇÃO EXCEPCIONAL DE COMBATE À COVID-19 E AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A legislação excepcional aprovada para dar lastro às ações públicas de combate à COVID-19 avançou sobre diversos pontos interessantes, notadamente em relação às contratações públicas. Basta dizer que a Lei nº 13.979/2020 estabeleceu uma nova hipótese de dispensa de licitação, sem limitação de valor ou mesmo limitação subjetiva, aplicando-se a todas as esferas federativas. A referida lei permite a contratação direta de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

A aludida hipótese de dispensa autoriza a contratação direta não somente para equipamentos e insumos voltados para a área da saúde, mas também para aqueles diretamente relacionados ao enfrentamento da crise, mesmo que voltados a áreas outras². Sucessivas medidas provisórias ampliaram esse regime excepcional de contratação, admitindo a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços na sistemática da contratação direta, notadamente nas dispensas de licitação³, além de mitigar exigências burocráticas comuns às contratações públicas, como a formalização de estudos técnicos preliminares e mapa de riscos, antes da contratação, redução das

² BOAVENTURA. Carmen Iêda Carneiro. Breves Considerações sobre a Lei 13.979/2020 e a Pandemia do Coronavírus. Disponível em: www.direitosdolicitante.com.br/artigos.php. Acesso em: 05 de maio de 2020.

³ BOAVENTURA. Carmen Iêda Carneiro. Reflexões ao novo panorama envolvendo o Sistema de Registro de Preços. Disponível em: www.direitosdolicitante.com.br/artigos.php. Acesso em: 05 de maio de 2020.

*O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020
Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura*

exigências habilitatórias e superação excepcional de sanções restritivas aplicadas a licitantes, entre outros aspectos.

Cite-se, ainda, as regras acrescidas pela Medida Provisória nº 961/2020. Essa mudança normativa ampliou os valores das denominadas dispensas de pequeno valor, regulou, de forma flexível, trouxe a possibilidade de pagamento antecipado (dando mais segurança ao gestor) e permitiu a extensão da adoção do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para as contratações em geral, durante o período de emergência de saúde pública.

Todas essas medidas facilitaram a resolução contratual pela Administração Pública de maneira mais rápida e eficiente que a admitida pelo regime licitatório tradicional. Essa facilitação, nas mãos de agentes públicos capacitados e probos pode, sem dúvida, gerar incrementos de eficiência. Nada obstante, identificam-se órgãos públicos atuando pela via da requisição administrativa, para o atendimento de suas pretensões contratuais.

3. A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

O instituto da requisição administrativa, durante muito tempo relegado ao estudo teórico, foi expressamente previsto no artigo 3º, inciso VII, da Lei nº 13.979/2020.

Antes de adentrar na casuística da requisição administrativa à luz da Lei 13.979/2020, importante ressaltar a previsão legal e constitucional deste instituto. A requisição está prevista, primordialmente, no art. 5º, inciso XXV da Constituição Federal, trazendo a possibilidade que o Estado (em sentido lato) tem de utilizar-se do bem de propriedade de um particular em caso de iminente perigo público, com pagamento de indenização a posteriori, em caso de ocorrência de dano.

Na Carta Magna também consta disposição no artigo 22, inciso III, que é competência privativa da União legislar sobre requisição civil e militar, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra. Sem adentrar no âmbito da intervenção militar, trataremos sucintamente sobre o aspecto da requisição civil administrativa, disposta especificamente na Lei nº 13.979/2020.

A requisição administrativa é uma modalidade de intervenção do Estado na propriedade privada, um ato administrativo unilateral consistente na

aquisição de bens, móveis ou imóveis, ou de serviços pertencentes ao particular⁴ para atendimento de uma necessidade pública urgente.

O fundamento dessa modalidade de intervenção estatal, notadamente em relação a bens móveis e imóveis, é a urgência do seu uso para atendimento de uma finalidade pública. Ela se diferencia da desapropriação, porque objetiva o uso do bem, e não a sua propriedade⁵. É um instituto que pode ser utilizado quando há situações de perigo público iminente, mediante o pagamento de indenização a posteriori, quando houver dano⁶.

Raquel Carvalho explica que a requisição administrativa é um ato administrativo unilateral e auto executório que consiste na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente, mediante pagamento de indenização a posteriori⁷. Depreendem-se da conceituação desse instituto as seguintes premissas/características: a) ato unilateral do Estado; b) pode envolver bens quanto de serviços; c) deve ser utilizada em prol de interesse da coletividade; d) em situação de guerra ou de iminente perigo público; e) o particular faz jus a indenização na hipótese da existência de dano.

A requisição é uma medida auto executória, temporária e precária. É auto executória, pois independe de qualquer autorização prévia do Poder Judiciário – havendo a manifestação volitiva do Estado em apropriar-se do bem, o ato é então consumado. É temporária e precária, vez que, tão logo sanada a necessidade e o interesse público, o bem ou serviço é reestabelecido ao particular. A requisição ocorre, portanto, no exercício da supremacia do interesse público perante os particulares.

Toda intervenção do Estado na propriedade privada deve ser pautada pelo cumprimento da sua função social e atendimento ao interesse público; uma vez utilizada com finalidade diversa, esta intervenção será ilegítima.

⁴ Sua aplicação para serviços é objeto de questionamentos, que não abordaremos no presente escrito.

⁵ BALTAR NETO, Fernando; TORRES, Ronny Charles L. de. Direito Administrativo. 10ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. P. 655.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2007.P.123.

⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Volume I. Salvador: JusPodivm, 2008. P. 979.

Estabelecida a premissa de que a requisição administrativa deve estrita lealdade ao interesse público, não podendo ser adotada em contradição a este, convém ponderar alguns pontos. Em tempos como o atual, diferente das clássicas hipóteses retratadas em nossos manuais, o uso da requisição administrativa, como medida de enfrentamento aos problemas decorrentes do estado de calamidade pública gerado pela pandemia da COVID-19, pode gerar efeitos imprevistos, quando o gestor não adotar a devida reflexão prévia a sua utilização, atentando contra o interesse público que visa tutelar.

3.1. A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA EM UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA

Embora a requisição já fosse um instituto existente no direito administrativo, comumente tratado pelos manuais, a Lei nº 13.979/2020 trouxe a possibilidade de sua aplicação no cenário atual de pandemia, como medida apta ao enfrentamento da crise decorrente da COVID-19. Para muitos, seria um instrumento para facilitar o alcance efetivo do atendimento ao interesse público, dando maior celeridade aos procedimentos de captação dos bens e insumos necessários. Porém, será que ela é um instrumento realmente eficiente ou adequado à satisfação do interesse público primário, que envolve a preparação de nosso sistema de saúde para o longo período de enfrentamento à pandemia?

Bem adverte Marcos Nóbrega quando menciona que nosso tradicional Direito administrativo ainda insiste em referências originadas no século XIX, com matriz teórica que se apresenta insuficiente à resolução de muitos dilemas contemporâneos⁸. Em períodos complexos, como o relacionado ao enfrentamento da pandemia da COVID-19, a utilização da requisição administrativa deve ser compreendida a partir de uma análise econômica. Conforme explicam Cooter e Ulen, a economia proporciona uma teoria científica para prever os efeitos das sanções legais sobre o comportamento⁹; antever os comportamentos racionais decorrentes de determinadas medidas administrativas é uma compreensão necessária para que o Poder Público evite graves erros estratégicos em sua atuação.

⁸ NÓBREGA, Marcos. Novos marcos teóricos em licitação no Brasil – Olhar para além do sistema jurídico. RBDP. Belo Horizonte, ano 11, n. 40, p. 47-72, jan/mar.2013.

⁹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & Economia. Porto Alegre: Bookman, 2010. P. 25.

Assim, cumpre analisar as eventuais consequências causadas pela utilização da requisição administrativa pelo Poder Público. Em primeira análise, quando a Administração Pública exerce o seu *munus publico* no intuito de proteger e resguardar a coletividade, ela age dentro da legalidade e de acordo com a adequação legislativa. Muitas vezes, porém, pode trazer consequências desastrosas, caso sua ação ocorra de forma excessiva ou inadequada.

Diante da pandemia instalada, houve uma extraordinária ampliação da demanda por determinados equipamentos e insumos, que não foi imediatamente acompanhada pelo aumento da oferta de mercado. Essa discrepância e momentâneo desequilíbrio gerou escassez desses bens, impactando em redução de sua disponibilidade e, por consequência, aumento do preço ofertado pelos fornecedores.

Identificando dificuldades na aquisição desses produtos ou avaliando que os preços cobrados estavam acima do “justo”, alguns órgãos e entes públicos optaram pela imediata adoção (irrefletida) da requisição administrativa, tomando para si os referidos bens, com a promessa de pagamento ulterior de indenização “justa”. Contudo, convém perscrutar: se o preço ofertado pelo fornecedor não parece “justo” ao dirigente do órgão público, será que o preço pago (e tido como “justo”) por tal dirigente, atenderá às expectativas do fornecedor? Em caso negativo, qual o comportamento esperado deste integrante do mercado?

Quando a Administração Pública requisita respiradores de determinada empresa para atendimento da necessidade de determinado hospital, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, está aparentemente atendendo ao “interesse público”. Por outro lado, se a questão for observada sob a perspectiva da empresa fornecedora, estará causando, pela via inversa, um grande desestímulo à produção desses respiradores, notadamente quando há demora no pagamento do pertinente valor e não atende à expectativa do fornecedor requisitado.

Nesse ponto vale refletir: diante da continuidade da necessidade de obtenção desses respiradores, o desestímulo à produção atenderá ao “interesse público”?

É preciso levar em consideração que o atual cenário é de grande escassez de bens e recursos, principalmente daqueles voltados ao atendimento da saúde, como insumos, EPI's e equipamentos respiradores. Por outro lado, o enfrentamento à pandemia não é uma ação de solução imediata, mas um continuado embate que se protraí no tempo.

Diante dessa constatação, necessário perceber que o fornecedor que teve seus bens requisitados autoritariamente pelo Estado¹⁰, possivelmente não envidará esforços para produzi-los novamente, já que há possibilidade de novas requisições de forma repetitiva - e frise-se, com indenização apenas a posteriori. Em algumas hipóteses, como o fornecedor tem seu bem “tomado” pelo Estado, mediante a “promessa” de pagamento a posteriori, em preço que não necessariamente é suficiente a satisfazer o investimento realizado pelo particular ou sua expectativa econômica, isso pode prejudicar a continuidade da produção do aparelho, por ausência de estímulo à atividade privada.

Adotando conhecimento da Análise Econômica do Direito, Bradson Camelo e Marcílio Franca ponderam que, quando o ente público “requisita de modo precoce e sem pagamento justo imediato, acaba com a oferta, prejudicando toda a logística contra o vírus”. Por conta disso, os juristas explicam que, de acordo com a teoria dos jogos, “a melhor estratégia para o ente público seria a requisição apenas se fosse um jogo sem repetição ou perto do fim¹¹.”

Isso porque, diante da continuidade da pandemia e, por conseguinte, da necessidade persistente de aquisição dos equipamentos, a relação do Estado com o fornecedor se torna um “jogo repetitivo”. Assim, as requisições administrativas acabam por inibir novas produções dos equipamentos necessários, pelo fornecedor, o que pode gerar riscos ainda maiores, não mais relacionados à escassez ou à precificação, mas ao esgotamento dos recursos disponíveis.

¹⁰ Aqui, há que se diferenciar a requisição forçada, adotada com o apoio, inclusive de força policial, da requisição materializada através de ofício, como foi largamente feito pelo Ministério da Saúde, no qual o órgão público envia documento requisitando o fornecimento disponível do fornecedor. Nesta última hipótese, a ausência de coerção reduz os efeitos desestimulantes da requisição administrativa clássica, em que os bens são tomados.

¹¹ CAMELO, Bradson; FRANCA, Marcílio. O inverno da requisição administrativa. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/o-inverno-da-requisicao-administrativa/>. Acesso em: 06 de maio de 2020.

Por outro lado, se ao invés da requisição administrativa, o Estado optasse pela otimização de seus procedimentos internos para viabilizar contratações consensuais (adotando, inclusive, o regime jurídico da Lei nº 13.979/2020), haveria um estímulo ao particular na continuidade da produção dos bens. Compartilham desse mesmo entendimento Bradson Camelo e Marcílio Franca:

Assim, podemos resumir o jogo de forma a afirmar que, se houve a COMPRA, o vendedor dos insumos continuará no mercado, buscando novos caminhos para aumentar a importação ou a produção dos bens necessários para a pandemia. Por outro lado, na maioria das situações em que há REQUISIÇÃO administrativa haverá posterior ineficiência ou irracionalidade¹².

Acrescentamos, a contratação de bens pelo Poder Público, com o pagamento do valor de mercado, tem o condão de fomentar que outros agentes privados incrementem a produção do bem, o que amplia a oferta e reduz os preços majorados pelo incremento extraordinário da demanda.

O ser humano é capaz de ponderar as alternativas, avaliar os custos, benefícios de cada opção posta e, racionalmente, adotar aquela que melhor satisfaça seus anseios. O Estado, mesmo que queira, não consegue realizar uma escolha mais apropriada do que o próprio sujeito racional, que tem o interesse particular de maximizar a sua satisfação e minimizar suas despesas¹³.

Unidades federativas que adotaram a requisição administrativa, no início do enfrentamento à pandemia, curiosamente, mesmo quando posteriormente buscaram a contratação desses bens, tiveram dificuldades. Editais de chamamentos públicos foram publicados sem que fornecedores se apresentassem para o atendimento da pretensão administrativa, o que indica, excetuada as hipóteses de impossibilidade, um recuo, desinteresse, desconfiança do mercado, em relação à pretensão administrativa.

¹² CAMELO, Bradson; FRANCA, Marcílio. Aspectos econômicos da requisição administrativa. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020> . Acesso em: 06 de junho de 2020.

¹³ ALVES, Giovani Ribeiro Rodrigues. Economia Comportamental. IN. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. KLEIN, Vinícius (coord.) O que é Análise Econômica do Direito. Belo horizonte: fórum, 2016. P. 76.

Muitos órgãos têm reclamado dos elevados preços oferecidos pelos fornecedores, no momento de crise. Porém, importante destacar, que uma atuação autoritária, através da requisição administrativa, pode gerar prejudiciais efeitos colaterais, que não devem ser desprezados por um bom gestor público¹⁴.

3.2 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA E CONFLITO FEDERATIVO

Além da previsão constitucional, o instituto da requisição também foi disciplinado no art. 15, inciso XIII, da Lei nº 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes¹⁵. Na referida Lei, a requisição é traçada como atribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que esses entes podem exercer o poder de requisição para o atendimento de necessidades coletivas, inclusive decorrente de situação de epidemias. Nesse sentido, ressalta-se a competência concorrente de todas as unidades federativas para tratar da saúde pública e, quando necessário, em situações excepcionais, adotar essa modalidade de intervenção na propriedade.

Em uma situação de pandemia, na qual diversos órgãos das várias unidades federativas diferentes anseiam pelos mesmos bens, e esses se encontram com acentuada escassez no mercado, a utilização indevida do instrumento de requisição administrativa pode ensejar diversos problemas e consequências, tanto de cunho econômico quanto jurídico e até político.

Ora, se a requisição administrativa é uma modalidade de intervenção na propriedade alheia, decorrente da situação de perigo público iminente, é interessante indagar: ela seria possível sobre bens públicos? Seria admissível a requisição de bens públicos municipais ou estaduais, por parte da União?

¹⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. O Decreto de Calamidade Pública - Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/cartilha-impactos-do-covid-19-nas-contratacoes-publicas>. Acesso em: 06 de maio de 2020.

¹⁵ Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

(...)

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;

Os argumentos favoráveis a essa requisição de bens públicos de outra unidade federativa, nada obstante a Constituição fazer referência apenas a bens de particulares¹⁶, como bem explica Raquel Carvalho, tinham como base a ideia de que, “se bens privados podem servir a Administração no atendimento de situação emergencial, com maior razão a incidência da requisição sobre bens públicos¹⁷”.

Ao tratar do tema, o STF, no MS 25.295-DF¹⁸, decidiu pela “inadmissibilidade da requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade institucional, sem a decretação de Estado de Defesa ou Estado de Sítio”. Foi suscitada a existência de ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo, havendo a ressalva do Ministro Presidente e do Relator quanto à admissibilidade, em tese, da requisição, pela União, de bens e serviços municipais para o atendimento a situações de comprovada calamidade e perigo públicos¹⁹. A ressalva feita aos serviços municipais, conforme adverte Raquel Carvalho²⁰, está relacionada ao fato de que a Constituição da República, em seu artigo 34, não admite a intervenção da União diretamente em Município, mas somente em Estados-Membros e no Distrito Federal.

De qualquer forma, ainda que admitíssemos a requisição administrativa de bens públicos, convém perceber que, mesmo para seus defensores, esta prerrogativa excepcional estaria fundamentada no atendimento ao interesse público emergencial e não em uma pretensa superioridade do ente público requisitante. Tal percepção afasta a legitimidade constitucional do uso dessa prerrogativa quando o ente público proprietário do bem requisitado já está utilizando-o para enfrentamento do perigo público urgente.

Nada obstante, como reflexo de uma ausência de coordenação das ações pelas diversas esferas federativas, existem diversos processos judiciais

¹⁶ Art. 5º, inciso XXV.

¹⁷ 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 06/06/2020.

¹⁸ STF. MS 25.295-DF. Relator, Min. Joaquim Barbosa. DJ 05/10/2007.

¹⁹ BALTAR NETO, Fernando; TORRES, Ronny Charles L. de. Direito Administrativo. 10ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. P. 656.

²⁰ 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 06/06/2020.

O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura

que estão analisando conflitos entre requisições administrativas realizadas por entes públicos em detrimento de bens adquiridos por outros entes públicos!

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região já analisou verdadeiras “disputas” por equipamentos de ventilação pulmonar entre as entidades federativas. Nesse contexto, o Presidente do TRF5 negou o pedido de efeito suspensivo em agravo de instrumento interposto pela União, que solicitava o direito de requisitar 94 (noventa e quatro) respiradores já adquiridos pelo Governo do Estado do Ceará e pela Prefeitura de Fortaleza a uma empresa fornecedora de material médico²¹. Em enredo semelhante, no mesmo Tribunal, o Desembargador Federal Lázaro Guimarães deu parcial provimento ao pedido de suspensão de liminar proposto pelo Município do Recife, para evitar a requisição, pela União, de mais de 200 (duzentos) ventiladores pulmonares já adquiridos pela Prefeitura local²².

Mesmo que se admita a requisição de bens públicos, ela encontra limite e fundamento no interesse público que a legitima, o qual, sob a perspectiva da atuação administrativa, também está legitimado pela competência estabelecida pelo constituinte a determinada unidade federativa. Atuando ambas para o enfrentamento da situação de emergência pública, é evidentemente inconstitucional a adoção da requisição administrativa, para este fim, de um bem público já afetado para o atendimento deste interesse público urgente, pela entidade pública proprietária.

3.3 A QUESTÃO DO PREÇO JUSTO

Cumpra ainda salientar um aspecto relativo à definição do quantum indenizatório a ser pago. Em relação a esta matéria, a Lei estabelece que, se houver dano causado à pessoa requisitada, a indenização será cabível, em momento posterior, a esse particular que teve seu bem “tomado” pela Administração Pública.

Mas qual o preço justo para a indenização? No caso concreto, seria necessária uma análise detalhada e minuciosa da situação ocorrida, pois, diante do cenário atual, os preços de mercado estão altamente voláteis, em virtude da

²¹ Notícia disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/noticias/322337>.

²² Notícia disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/noticias/322258>.

*O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020
Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura*

pandemia e da escassez de recursos, principalmente em relação a bens e equipamentos de saúde utilizados no enfrentamento da crise. Assim, considerando a previsão legal de que a requisição é limitada no tempo e no espaço, no mínimo indispensável à preservação da saúde pública (previsão do parágrafo 1º do art. 3º da Lei 13.979/2020), será necessário avaliar qual seria a indenização justa aplicável ao caso concreto.

Nesse mister, alguns aspectos podem ser utilizados para auxiliar na definição do quantum indenizatório, como, por exemplo, o estado de conservação do bem e os documentos relacionados à requisição realizada. Recomenda-se ao bom gestor que justifique nos autos do processo administrativo os motivos que levaram à prática do ato, juntando documentos relativos à descrição do bem assim como a identificação do agente público que realizou a requisição²³. Essa avaliação não é simples e não pode ser satisfatoriamente atendida por uma aferição expedita ou paramétrica definida de forma unilateral.

3.4 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA COMO MEDIDA COMPLEXA E EXCEPCIONAL

Fortalecendo o raciocínio de que a requisição administrativa é uma medida excepcional, convém destacar o disposto no § 1º, do art. 3º, da Lei nº 13.979/2020, sobre as requisições e as outras medidas de emergência para combater a Covid-19. O referido dispositivo destaca que as medidas por ele indicadas somente podem ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde, “devendo ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”²⁴. Assim, a utilização do instituto da requisição

²³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus. ESPIN-COVID-19: Critérios e fundamentos: Direto Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020.P.146.

²⁴ Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

(...)

O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura

administrativa deve ser realizada de maneira prudente e de acordo com evidências e análises sobre a estratégia de saúde pública, limitadas especificamente ao tempo em que durar a crise do coronavírus, sendo vedada sua utilização irrefletida e arbitrária.

Cabe destacar o entendimento de Cristiana Fortini e Tatiana Camarão²⁵²⁶, ao mencionar que, pelo caráter unilateral de sua aplicabilidade, a requisição administrativa é um instituto altamente drástico, devendo ser aplicada de forma cautelosa:

Não bastasse, é preciso ter em mente que a requisição administrativa é instituto drástico, áspero, altamente unilateral e agressivo, e que, por isso, deve ser utilizado com parcimônia. Nesse sentido, sempre que possível a atuação consensual, dialógica, melhor será, ao menos sob a perspectiva da Administração Pública moderna guiada pelos vetores da dialeticidade e do consensualismo. Assim, se a requisição não pode ser completamente afastada, sua utilização deve ser vista com cautela.

Nessa situação, importante é a observância do princípio da razoabilidade na aplicação do instituto, bem como necessário sopesar se a requisição realmente é uma medida adequada ao caso concreto. Esta ponderação foi feita pelo Ministro Ricardo Lewandowski, em julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 671 de 03 de abril de 2020, ao firmar que embora a apreciação do uso das medidas excepcionais estejam inseridas nas competências das autoridades públicas, “em face das situações concretas com as quais são defrontadas”, elas estão submetidas “à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sem

§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

²⁵CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristina. As lições aprendidas com a pandemia de covid-19 – Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/cartilha-impactos-do-covid-19-nas-contratacoes-publicas>. Acesso em: 06 de maio de 2020.

²⁶ CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristina. As lições aprendidas com a pandemia de covid-19 – Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas, 2020. P. 43. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/cartilha-impactos-do-covid-19-nas-contratacoes-publicas>.

prejuízo do posterior controle de constitucionalidade e legalidade por parte do Judiciário”²⁷.

Na prática, diante dos reflexos econômicos e sociais da pandemia, os dilemas enfrentados pelos gestores públicos envolvem situações complexas que demandam ações rápidas e eficientes, mas também enriquecidas pela devida reflexão jurídica e econômica, além de necessária sensibilidade social²⁸.

4. CONCLUSÃO

Nesse sucinto artigo, buscou-se tratar de alguns pontos relevantes acerca da utilização da requisição administrativa, notadamente neste período de enfrentamento à pandemia da COVID-19. Parece válido reiterar três pontos importantes.

Primeiramente, sob o ponto de vista legal e normativo, há possibilidade de utilização do instituto da requisição administrativa, visto que, além de previsão constitucional, sua adoção consta expressa entre as medidas de enfrentamento trazidas pela Lei nº 13.979/2020.

Em segundo, sob o ponto de vista econômico e social, a requisição administrativa pode não se apresentar como uma medida interessante para a aquisição de bens e insumos voltados ao enfrentamento da pandemia, por tratar-se de um problema que, embora exija soluções urgentes, perdurará por algum tempo, sendo pouco estratégica qualquer ação que desestime a produção de bens essenciais ao seu enfrentamento.

Em terceiro, a adoção da requisição administrativa é medida complexa e excepcional, devendo ser precedida de reflexão, nas ações de enfrentamento à pandemia, e deve ser adotada com respeito às competências concorrentes das diversas unidades federativas.

É cediço que a própria Lei nº 13.979/2020, além da previsão sobre a requisição, trouxe possibilidades outras para facilitar a aquisição de bens para enfrentamento da situação de calamidade pública. Cabe citar, por exemplo, a

²⁷ STF. ADPF 671. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data da Publicação: 03/04/2020.

²⁸ PEDRA, Anderson. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Contratos administrativos e as Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos em tempos de COVID-19. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/contratos-administrativos-e-as-camaras-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos-em-tempos-de-covid-19/> Acesso em: 05/06/2020.

O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura

dispensa de licitação específica prevista em seu artigo 4º; a mitigação das exigências burocráticas de planejamento formal; o “pregão express”²⁹; o aumento do valor do suprimento de fundos, entre outras novidades criadas para facilitar o processo de contratação pública, diante da necessidade de atendimento urgente das demandas postas.

A contratação parece ser mais segura que a requisição administrativa tradicional, pois garante a continuidade de estímulos à ampliação da oferta, diferentemente do que ocorre quando há uma requisição coercitiva, que provoca desestímulo à produção, além de infortúnios outros, como a disputa autoritária entre entidades federativas pelos mesmos equipamentos e insumos. É fundamental, na atual conjuntura, que as diversas entidades federativas unam esforços para enfrentar o problema da COVID-19, com energia, inteligência e prudência na aplicação dos institutos de enfrentamento da pandemia, evitando efeitos deletérios ao interesse público que se propugna defender.

REFERÊNCIAS:

ALVES, Giovani Ribeiro Rodrigues. Economia Comportamental. IN. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. KLEIN, Vinícius (coord.) O que é Análise Econômica do Direito. Belo horizonte: fórum, 2016.

BALTAR NETO, Fernando; TORRES, Ronny Charles L. de. Direito Administrativo. 10ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

BOAVENTURA. Carmen Iêda Carneiro. Breves Considerações sobre a Lei 13.979/2020 e a Pandemia do Coronavírus. Disponível em: www.direitosdolicitante.com.br/artigos.php.

BOAVENTURA. Carmen Iêda Carneiro. Reflexões ao novo panorama envolvendo o Sistema de Registro de Preços. Disponível em: www.direitosdolicitante.com.br/artigos.php.

²⁹ “Pregão express” foi um termo adotada pelo Professor Anderson Pedra para tratar do Pregão com prazos reduzidos, instituído pela Lei 13979/2020, que rapidamente se consolidou e passou a ser utilizada por profissionais da área.

O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura

BRASIL. PLANALTO. LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020.

Presidência da República. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm

CAMARÃO, Tatiana; FORTINI, Cristina. As lições aprendidas com a pandemia de covid-19 – Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas, 2020. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/cartilha-impactos-do-covid-19-nas-contratacoes-publicas>.

CAMELO, Bradson; FRANCA, Marcílio. Aspectos econômicos da requisição administrativa. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/aspectos-economicos-da-requisicao-administrativa-12042020>.

CAMELO, Bradson; FRANCA, Marcílio. O inverno da requisição administrativa. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/o-inverno-da-requisicao-administrativa/>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. Curso de Direito Administrativo. Volume I. Salvador: JusPodivm, 2008. P. 979.

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/>.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Direito & Economia. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2007. P.123.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; FERNANDES, Murilo Jacoby; TEIXEIRA, Paulo Roberto; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus. ESPIN-COVID-19: Critérios e fundamentos: Direto

O INSTITUTO DA REQUISICÃO ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI Nº 13.979/2020

Ronny Charles Lopes de Torres e Carmen Iêda Carneiro Boaventura

Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 146.

FLAVIANNA, Paim; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Os reflexos da Pandemia do Coronavírus nos Contratos Terceirizados. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/os-reflexos-da-pandemia-do-coronavirus-nos-contratos-terceirizados/>

NÓBREGA, Marcos. Novos marcos teóricos em licitação no Brasil – Olhar para além do sistema jurídico. RBDP. Belo Horizonte, ano 11, n. 40, p. 47-72, jan/mar. 2013.

PEDRA, Anderson. TORRES, Ronny Charles Lopes de. Contratos administrativos e as Câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos em tempos de COVID-19. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/contratos-administrativos-e-as-camaras-de-prevencao-e-resolucao-administrativa-de-conflitos-em-tempos-de-covid-19/>

TORRES, Ronny Charles Lopes de. O Decreto de Calamidade Pública - Impacto da COVID-19 nas Contratações Públicas. Disponível em: <https://divulgacao.editoraforum.com.br/cartilha-impactos-do-covid-19-nas-contratacoes-publicas>.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Covid-19: TRF determina que mais de 200 respiradores pulmonares adquiridos pela Prefeitura de Recife permaneçam no município. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/noticias/322258>. Acesso em 06 de maio de 2020.

Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Covid-19: TRF5 mantém respiradores adquiridos pelo Governo do Ceará e em Prefeitura de Fortaleza pelo Estado. Disponível em: <http://www5.trf5.jus.br/noticias/322337>. Acesso em 06 de maio de 2020.

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

TORRES; Ronny Charles Lopes; BOAVENTURA, Carmen Iêda Carneiro. *O Instituto da Requisição Administrativa à Luz da Lei nº 13.979/2020*. Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.