

**CENTRO UNIVERSITÁRIO BRASILEIRO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

EVELLY CAROLINE DANTAS TENÓRIO

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NA PANDEMIA DO
COVID-19: supremacia do interesse público e o uso
de leitos privados de unidade de terapia intensiva**

RECIFE/2022

EVELLY CAROLINE DANTAS TENÓRIO

**REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NA PANDEMIA DO
COVID-19: supremacia do interesse público e o uso
de leitos privados de unidade de terapia intensiva**

Monografia apresentado ao Centro
Universitário Brasileiro – UNIBRA, como
requisito para obtenção do título de Bacharel
em Direito.

Professora Orientadora: MS. Alice Pimentel.

RECIFE/2022

Ficha catalográfica elaborada pela
bibliotecária: Dayane Apolinário, CRB4- 1745.

T295r Tenório, Evely Caroline Dantas
Requisição Administrativa Na Pandemia Do Covid-19: supremacia do
interesse público e o uso de leitos privados de Unidade de Terapia Intensiva
/ Evely Caroline Dantas Tenório. Recife: O Autor, 2022.

52 p.

Orientador(a): Prof. Alice Pimentel.

Trabalho De Conclusão De Curso (Graduação) - Centro Universitário
Brasileiro – Unibra. Bacharelado em Direito, 2022.

Inclui Referências.

1. Covid-19.. 2. Requisição Administrativa. 3. Interesse Público. I. Centro
Universitário Brasileiro - Unibra. II. Título.

CDU: 34

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, o que fez com que meus objetivos fossem alcançados durante todos os meus anos de estudos.

Ao meus pais, Edneide e Adelmo, ao meu filho amado, Enry Miguel, tantas vezes não o via largando da escola e, ao chegar em casa, ele estava me esperando para contar o seu dia. Você é maravilhoso, filho! Aos meus avós, José e Delva, às minhas tias, Edilene, Edilma, Edna e Jocineide, e ao meu Tio Ednaldo. Aos meus primos, Eloísa e Eduardo, e ao meu namorado, Douglas, que foi uma benção, o seu companheirismo é sem igual, não me deixando me atrasar em nada e me levando em tudo. Amo muito todos vocês!

Ao Tribunal de Justiça de Pernambuco e, em especial, aos queridos da 4^o Vara do Tribunal do Júri do Recife, meu aprendizado na prática real foi um sonho realizado com vocês.

Aos meus familiares e amigos que contribuíram de maneira direta ou indireta para a conquista dessa etapa importante em minha vida.

À professora Alice Pimentel, por todo carinho, humildade, empenho e amor no que faz.

À Professora Jéssyka Galvão, pelas valiosas contribuições dadas durante todo o processo.

Ao Curso de Direito da Unibra, João Roberto, Patricia Alves, Sérgio Pessoa, Flávio Guerra, Gabriela Silva, Dayse Lopes, como aprendi com vocês! E às pessoas com quem convivi nesses espaços ao longo desses anos. A experiência de uma produção compartilhada na comunhão com os amigos nesses espaços foi a melhor experiência da minha formação acadêmica.

Não basta que todos sejam iguais perante a lei. É preciso que a lei seja igual perante todos (ALLENDE apud OLIVIERI, 2022).

RESUMO

Neste trabalho foi proposto analisar o instituto da requisição administrativa no contexto da pandemia da COVID-19, em face do interesse público advindo da esfera do direito administrativo. Com a situação de calamidade pública instaurada diante do estado de emergência declarado em 2020 devido ao novo coronavírus, o ordenamento jurídico precisou se adequar à nova realidade. A adoção de um regime jurídico excepcional carregou consequências, dentre elas a intervenção do Estado na propriedade privada e, em especial, como objeto do presente estudo, a requisição administrativa tornou-se comum, pois o poder público enxergou nela uma possível solução para evitar o colapso na rede pública de saúde ante aos poucos leitos de unidades de terapia intensiva ofertados. Sendo assim, o direito administrativo nessa emergência trouxe impactos devido às requisições de leitos? O interesse público está sendo atendido? O direito à saúde vem sendo protegido através do auxílio da requisição administrativa? Foram levantados dados das requisições de leitos de UTI realizadas no estado de Pernambuco em 2020, análises dos litígios travados entre entes da federação acerca da legitimidade das requisições e feita uma discussão sobre o direito fundamental à saúde, tomando por base o contexto atual de uma crise sanitária brasileira.

Palavras-chave: Covid-19. Requisição Administrativa. Interesse Público.

ABSTRACT

In this work, it was proposed to analyze the institute of administrative requisition in the context of the Covid-19 pandemic in the face of the public interest arising from the sphere of administrative law. With the situation of Public Calamity established in light of the state of emergency declared in 2020 due to the new coronavirus, the legal system had to adapt to the new reality. The adoption of an exceptional legal regime had consequences, among them the State intervention in private property and, in particular, as the object of this study, the administrative requisition became common when the public authorities saw in it a possible solution to avoid the collapse in the public health network due to the few beds offered in intensive care units. So, did emergency administrative law have an impact due to bed requisitions? Is the public interest being served? Has the right to health been protected through the assistance of administrative requisitions? Data were collected from requests for ICU beds made in the state of Pernambuco in 2020; an analysis of the litigation between entities of the federation about the legitimacy of a request and made a discussion about the fundamental right to health based on the current context of a Brazilian health crisis.

Keywords: Covid-19. Administrative Request. Public interest

Lista de Figuras

Figura 1 Número de leitos de UTI a cada 100 mil habitantes - 2019.....	19
Figura 2 Número de médicos a cada 100 mil habitantes – 2019	20

Lista de Tabelas

Tabela 1 Correntes doutrinárias do Poder de Polícia (Elaboração própria)	31
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CONTEXTUALIZANDO A PANDEMIA DO COVID-19 NO BRASIL	13
2.1 O caminho até o Estado de Calamidade Pública no Brasil	13
2.2 Adoção do Regime Jurídico excepcional e suas consequências.....	22
3 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA	28
3.1 Intervenção na propriedade privada como possível exercício do Poder de Polícia Administrativa	28
3.2 Direito administrativo de emergência e seu impacto em medidas compulsórias.....	31
3.3 Requisição administrativa: análise no contexto da pandemia do Covid-19.	33
4 LIMITES DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA:UMA ANÁLISE DA INTERVENÇÃO NAS UTIs PRIVADAS DE PERNAMBUCO.....	39
4.1 Análise das requisições de UTIs pelo Estado de Pernambuco.....	39
4.2 Litígio entre o município de Recife e a União Federal: estudo do caso	44
4.3 O direito fundamental à saúde em face da requisição de UTIs.....	45
4.4 A Judicialização da Saúde com a Requisição Administrativa	46
5 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia do COVID-19, todos os países atingidos se voltaram a estudar e tentar entender o novo fenômeno.

No Brasil, a realidade enfrentada com a chegada do vírus foi árdua e severa, visto que os problemas sociais, econômicos e políticos já eram realidade em decorrência de outros problemas passados, não comparáveis com a grandiosidade da pandemia do novo coronavírus.

Aproximou-se do momento, então, do ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, o estudo do direito administrativo reorganizar suas regras e gestões. Sob um novo olhar, o direito administrativo de emergência ganhou espaço, em razão de ser imprescindível mudar os horizontes e fazer uso de institutos jurídicos autorizados pelo próprio texto constitucional, mas de aplicabilidade restrita a casos emergenciais, como a requisição administrativa.

Essa forma de intervenção do Estado na propriedade privada e, conseqüentemente, no domínio econômico é o tema a ser discutido no presente trabalho de conclusão de curso, fazendo relação com a supremacia do interesse público, ponto base do direito administrativo. Torna-se relevante estudá-lo pela atualidade e por tantos questionamentos ainda sem respostas sobre o novo vírus.

O problema de pesquisa enfrentado nesse trabalho de conclusão de curso é se, com a requisição administrativa sendo aplicada de modo habitual, estaria sendo atendido o interesse público, visto seu caráter supremo. Um desdobramento da supremacia do interesse público é o direito à saúde, direito esse social e que prescinde de atuação positiva estatal. Especificamente, o problema se concentra nas requisições administrativas realizadas para o uso de unidades de terapia intensiva (UTIs) da rede privada.

O objetivo do estudo é discutir o atual impacto jurídico-administrativo e social da requisição administrativa em tempos de pandemia, visto a relevância de debates que estão sendo travados e a justificativa inédita utilizada do novo vírus e a urgência das autoridades em combatê-lo.

O método utilizado no presente estudo foi o dedutivo, através de levantamentos bibliográficos de manuais de direito administrativo e artigos científicos de profissionais e juristas que tratam sobre o tema da requisição administrativa de maneira geral, para assim formular uma hipótese.

Além dos livros e artigos analisados, a legislação brasileira foi utilizada como fonte de pesquisa, em especial os decretos, as leis e as recomendações editados durante e em razão da pandemia do COVID-19. Notícias de veículos de informações brasileiros que continham dados em números e percentuais foram pesquisados, mais especificamente aqueles que mostravam estatísticas das requisições realizadas no Estado de Pernambuco. Também foi realizada uma análise de uma decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª região (TRF5), através da consulta pública feita em seu sítio eletrônico.

Ademais, o segundo capítulo tem o propósito de contextualizar o leitor sobre a pandemia do COVID-19 no Brasil: os principais momentos vivenciados e o processo até a instauração da calamidade pública que, conseqüentemente, fez com que as autoridades administrativas adotassem um regime jurídico excepcional.

O terceiro capítulo introduz a questão da intervenção do Estado na propriedade privada em face do poder de polícia estatal, ambos autorizados pelo ordenamento pátrio. Preocupa-se em conceituar, também, a requisição administrativa, objeto central do estudo e como ela se desdobra no direito administrativo de emergência representado pela pandemia.

Por último, o quarto capítulo traz um estudo da requisição administrativa nos leitos de terapia intensiva do Estado de Pernambuco feito pelo SUS em parceria com a rede privada, assim como dialoga sobre um possível entrave entre os entes da federação na busca de tal mecanismo para ilidir o colapso na rede pública de saúde do país. Encerrando a presente pesquisa, o capítulo encerra com o debate sobre a importância da requisição administrativa como garantidora do direito fundamental à saúde nos tempos atuais.

2 CONTEXTUALIZANDO A PANDEMIA DO COVID-19 NO BRASIL

Antes de iniciar o estudo sobre a Requisição Administrativa em caráter de emergência, este capítulo trará a contextualização da pandemia, pois torna-se importante compreender o cenário da COVID-19 no Brasil e seus impactos no Direito Público, que deram sequência à autorização de um regime jurídico excepcional.

Nas seções que constam nesse capítulo, serão levantados o percurso que ensejou o país a decretar calamidade pública e a crise no sistema que abriu caminho à adoção de medidas administrativas compulsórias, em especial, a requisição administrativa.

2.1 O caminho até o Estado de Calamidade Pública no Brasil

No final de 2019, em Wuhan, na China, foi constatado o primeiro caso do novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2. No mesmo ano, em 31 de dezembro, enxergando o nível catastrófico que a doença encontrada em um mercado atacadista de frutos do mar poderia causar, a China já notificou o surto à Organização Mundial da Saúde (OMS).

Fazendo parte da imensa família dos vírus, junto ao MERS-CoV e SARS-CoV, em particular, não demorou muito para sua transmissão caracterizar um momento singular na história, dispersando-se no continente asiático tão rapidamente quanto sua letalidade, propagando-se pelos outros quatro continentes em um ritmo apavorante.

Posteriormente, atingindo o território europeu, primeiramente a França¹, em janeiro do ano seguinte, a intensa migração e condições turísticas presentes nos países que compõem a Europa contribuíram para a disseminação atingir o nível mundial. Além disso, a desinformação e as dúvidas sobre como lidar com o novo vírus, seu grau de periculosidade, quais indivíduos eram mais vulneráveis ao contágio, além da falta de preparo dos governos para especificar formas de evitar a contaminação perante a sociedade.

Marco determinante nesse contexto diz respeito à declaração feita pela OMS, em 11 de março de 2020, a qual decretou a pandemia, isto é, a disseminação mundial

¹ AQUINO, Estela M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. v. 25, suppl. 1. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2020.v25suppl1/2423-2446/pt/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

de uma nova doença, quando anteriormente foi considerada uma “Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional”².

Essa narrativa inicia-se no Brasil em 25 de fevereiro de 2020, quando é anunciado o primeiro caso da América Latina, sendo a vítima um idoso, de 61 anos na região paulista³. O caso decorreu de uma viagem à Itália feita por ele. No mês seguinte, a transmissão já era comunitária. Desde então, em ritmo exponencial, ficando atrás apenas dos Estado Unidos, o Brasil tornou-se o segundo país com o maior número de mortes no mundo, superando, no início do segundo semestre de 2021, mais de 600 mil mortes⁴.

Ainda no ano em que foi autorizado o uso emergencial das vacinas com bons índices de imunização, a CoronaVac, com eficácia global de 50,38%; a AstraZeneca, com eficácia de 70,42%, a Pfizer/BioNTech, liderando com eficácia global de 95%; a Janssen, com 68%; a Sputnik, com eficácia geral de 94,3% e a Covaxin com 78%, no primeiro trimestre de 2021, o país quebrou o recorde de mortes pelo vírus desde o começo da pandemia. Foram notificados 3.950 óbitos em 24h no final de março, considerado o mês mais letal de toda a pandemia no país. A experiência parece ser a mesma do início, convivendo com surpresas contínuas de dados amedrontadores, como se cada dia um novo fato levasse a pandemia no Brasil a um novo grau de calamidade pública.

Caracterizar o estado de calamidade pública em uma crise tão singular torna-se mais complexo em comparação à sua implementação quando já esperada de alguma forma, como ocorreu em 2016 no Rio de Janeiro durante os Jogos Olímpicos, na instauração de uma calamidade financeira. Isso ocorre em razão de fatores que resultam da crise sanitária. Distribuída inicialmente no sistema de saúde, a pandemia acarretou também mudanças intensas na economia, na política e na sociedade em geral, questão que parecia ter sido reconhecida e pautada como preocupante inicialmente pelo Poder Executivo no Decreto nº 06, de 20 de março de 2020⁵.

² WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 23 jun. 2022.

³ BRASIL CONFIRMA PRIMEIRO CASO DE CORONAVÍRUS. **Folha de S. Paulo**, 25 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2022.

⁴ Dado atualizado pela autora até 23 jun. 2022.

⁵ BRASIL. **Decreto nº 06, de 20 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

Em que pese a dificuldade de avaliar as circunstâncias da calamidade pública na pandemia, torna-se necessário para delinear os fatores que a influenciaram e como resultaram em mudanças no regime jurídico brasileiro.

Pelo Dicionário Jurídico da Academia Brasileira de Letras Jurídicas⁶, podemos definir a calamidade pública como

Catástrofe provocada por fatores anormais, adversos e emergentes, que afetam gravemente uma comunidade, privando-a, total ou parcialmente, do atendimento de suas necessidades elementares ou ameaçando a existência ou integridade de seus componentes.

Em sua definição pura nunca é compreendida de modo positivo. Refere-se a um estado atípico, normalmente vivenciado em situações muito graves e que envolvam o poder público. Deve haver algum tipo de dano: humano, material ou ambiental; no contexto atual, é um dano que reflete principalmente no setor da saúde, seja em razão de desastre ou mesmo por provocação. Pode-se chegar ao estado de calamidade pública quando anteriormente já se teve início o estado de emergência, sendo esse caracterizado por uma situação menos grave e que possui grau de solução mais positivo e célere.

No âmbito legislativo, o fenômeno da calamidade pública é regulado pela Lei nº 12.340/2010⁷ e o Decreto nº 7.257/2010⁸. Posteriormente, em 2012, a Lei nº 12.608⁹ alterou os textos pretéritos. Em suma, dispõem sobre a base da calamidade e sua aplicabilidade, isto é, a possibilidade de transferências de recursos da União aos outros entes e órgãos da Federação para uma maior segurança nas execuções de ações de prevenção e recuperação de áreas atingidas pelo desastre. Além disso, há o apoio complementar do Poder Executivo Federal aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios pelos mecanismos autorizados. Também abarca o repasse de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas e reestabelecimentos de serviços considerados essenciais. Nitidamente, disposições imperiosas ao combate à pandemia da COVID-19.

⁶ SIDOU, José Maria Othon *et al.* **Dicionário Jurídico**. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

⁷ BRASIL. **Lei nº 12.340, de 01 dezembro de 2010**. Brasília, DF: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

⁸ BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 04 agosto de 2010**. Brasília, DF: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

⁹ BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

A calamidade pública resulta em reações de todo aquele território envolvido e prejudicado. O governo age, a população também. Para exemplificar, o ente estatal libera recursos ou, ainda, a população fica no direito de sacar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por força da Lei nº 8.036/1990 que o regulamenta em seu art. 20, inciso XVI¹⁰. Usualmente essas condutas possuem algum tipo de ligação. A primeira reação de um governo pode se originar da proposta, feita privativamente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, de decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional, disposta no art. 84, inciso XVIII da Constituição Federal. Reagindo ao despacho, averiguado seu cabimento, cabe ao Congresso a decretação da calamidade nacional, sendo uma competência exclusiva sua, segundo o art. 49, inciso XVIII também da Constituição Federal.¹¹

Sobre a atual crise sanitária vivenciada pelos brasileiros, foi pelo Decreto nº 06 de 2020, com despacho do governo Bolsonaro, que houve a decretação do estado de calamidade pública no Brasil, com fins de dispensa de atingimento de metas fiscais instituídas no art. 2º da Lei nº 13.898 de 2019¹² e de limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101.¹³ O principal objetivo foi a autorização para gastos excedentes pela pasta da saúde em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por força do que dispõe o decreto o Poder Legislativo fica responsável por fiscalizar a execução dos gastos com a saúde, de forma mensal, e, de forma bimestral, é dever do Ministério da Economia prestar contas aos parlamentares designados. É um modo de aplicabilidade do Princípio da Separação dos Poderes, com previsão constitucional em seu Art. 2º.¹⁴

Houve também a necessidade da instituição de empréstimo compulsório, autorizado pela Constituição Federal de 1988 em conjunturas excepcionais. Esse tipo de crédito não está sujeito ao Princípio Tributário da Anterioridade Ordinária, também considerado cláusula pétrea pelo Supremo Tribunal Federal. Opositor da

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 23 Jun 2022.

¹¹ BRASIL [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

¹² BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 novembro de 2019**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 23 Jun 2022.

¹³ BRASIL. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 Jun 2022.

¹⁴ BRASIL, 1988, *op.cit.*

excepcionalidade deste princípio, Alexandre de Moraes¹⁵ o considera inconstitucional, visto que o contribuinte não fica no direito de se programar contra a tributação estatal. No entanto, em meio ao caos que se atravessa, o empréstimo compulsório se faz essencial para a crise de calamidade pública encontrar um mínimo de solução nesse contexto.

E foi através da Medida Provisória nº 924, do ano de 2020, que se abriu crédito para o Ministério da Saúde e da Educação. Aliás, a justificativa do Poder Executivo, mais precisamente do Presidente da República, no despacho encaminhado ao Congresso para a declaração de calamidade pública era de que a crise na saúde também atingiria o setor econômico, pela dispensa de empregados e fechamento temporário de estabelecimentos, por exemplo.

A Carta Magna de 1998 em todo o seu texto busca enfatizar o papel do poder público durante esse estado. Com base na Emenda Constitucional nº 106, fica o Executivo autorizado a adotar processos simplificados de contratação de pessoal, de obras, serviços ou compras¹⁶. Tem-se aqui uma mitigação ao Princípio da Obrigatoriedade de Licitação, previsto no Art. 37, inciso XXVII da Lei Maior. Mais do que justificar a abertura de capital pela Federação de forma menos harmônica ao procedimento legal, o fenômeno é imprescindível quando os indivíduos estão sujeitos a perder o direito a uma vida digna, que garante o Estado Democrático de Direito.

Dentre as competências da União, encontramos o dever de defesa permanente contra as calamidades públicas no Art. 21, inciso XVIII, da Constituição Federal. O Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC) objetiva planejar e promover através da atuação e prevenção desses desastres. Essa organização também cuidou em trazer uma conceituação normativa do que seria a calamidade pública, através do Decreto nº 895 de 16 de agosto de 1993:

O reconhecimento pelo poder público de situação anormal, provocada por desastres, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

¹⁵ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 968.

¹⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

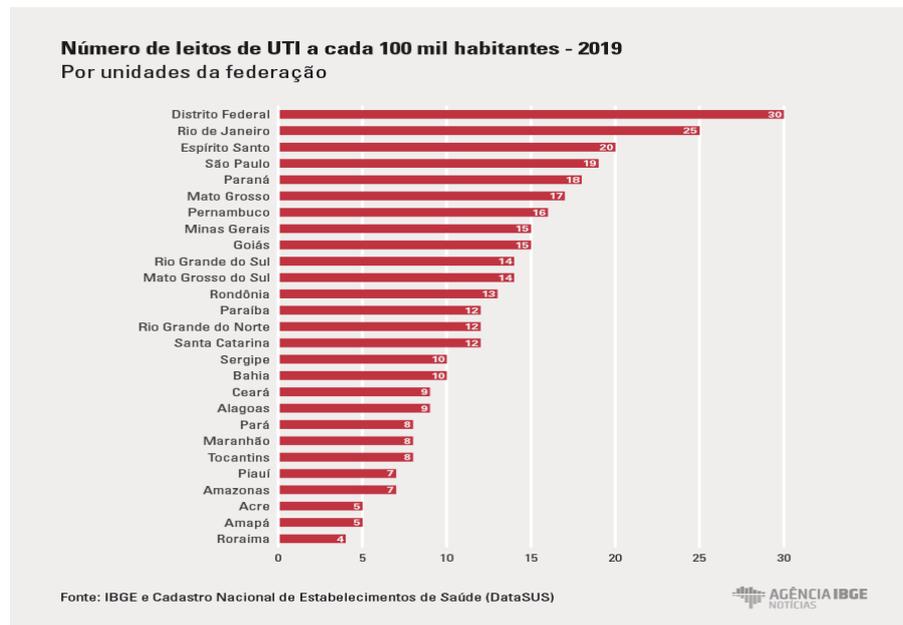
Sendo assim, é indispensável conhecer os principais fatores que aceleraram o processo até o estado de calamidade pública no Brasil. Pode-se elencar como basilares a desigualdade regional aflorada no país, as medidas de distanciamento inconsistentes e as políticas do Estado frente ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Um traço marcante e já conhecido na sociedade brasileira é o da desigualdade regional. Somado a isso, não é incomum saber que o Brasil está entre os países mais populosos do mundo. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contam com 212 milhões de habitantes neste ano¹⁷. Essa desigualdade possui maior impacto em meio a uma crise singular como a vivenciada atualmente.

Impensável encaixar toda a população nessa crise pandêmica e o resultado ser o mesmo para as cinco regiões brasileiras, visto que a distribuição do direito à saúde possui reflexos desiguais, afetando de modo mais dramático as regiões mais pobres do país. Mais do que uma crise sanitária, vivencia-se há tempos uma crise política e social, quando a distribuição de proteção para os mais vulneráveis é sempre um óbice e nunca uma prioridade do Estado.

A Organização Mundial da Saúde estabeleceu, em forma de recomendação, um leito de UTI para cada 10 mil habitantes. Dentre os estados brasileiros, só dois terços atingiram esse número. No entanto, em um levantamento feito pelo IBGE, em 2019, a cada 100 mil habitantes, o resultado foi apavorante:

¹⁷ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2021**. Disponível em: <https://bit.ly/3ua3diW>. Acesso em: 23 jun. 2022.

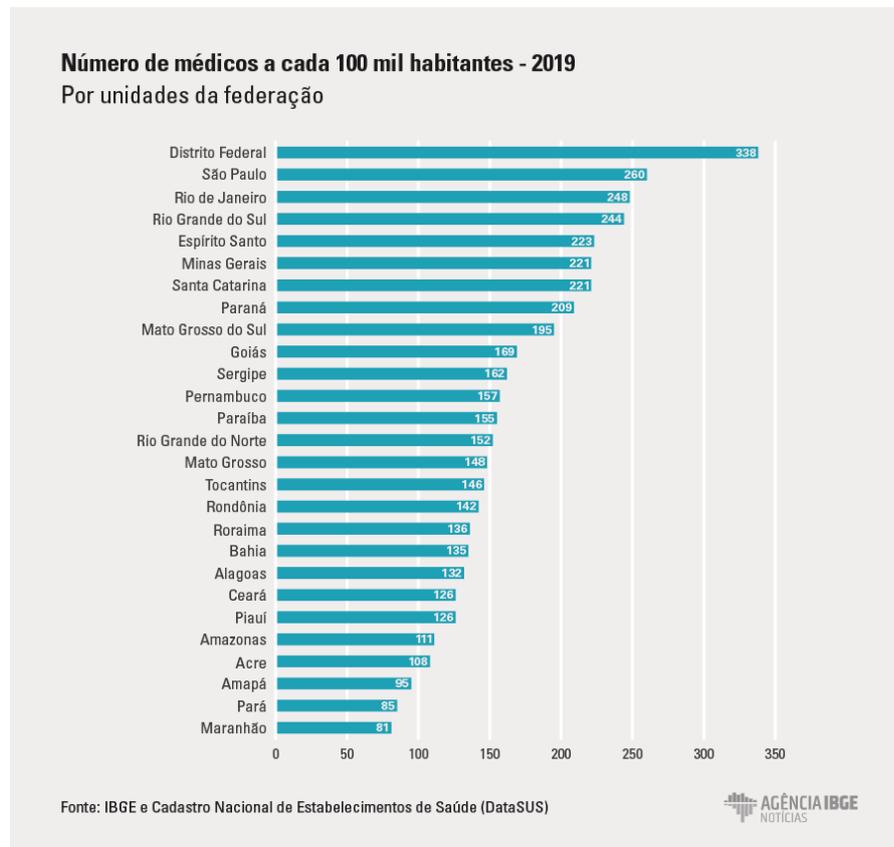
Figura 1 Número de leitos de UTI a cada 100 mil habitantes - 2019¹⁸

Nas regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste foram encontrados os piores índices, frente a uma população mais vulnerável à calamidade pela situação de pobreza e a consequente precariedade no atendimento nos hospitais. Além disso, Roraima e Amapá foram os dois Estados com maior proporção de pessoas que testaram positivo para o coronavírus, com percentuais de 7,9% e 7,5%, respectivamente, segundo o IBGE¹⁹. Coincidência ou não, eles fazem parte de uma das regiões mais abandonadas quando o assunto é política pública e investimentos por parte da União.

Outro dado preocupante apresentado pelo IBGE diz respeito ao número de médicos em alguns Estados brasileiros. Em 2019, enquanto São Paulo contava com 260 médicos por cem mil habitantes e o Rio Grande do Sul com 244, os Estados das regiões Nordeste e Norte, Maranhão e Pará, contavam com, respectivamente, 81 e 85 médicos por cem mil habitantes. Outros Estados das regiões mais elitizadas do país também possuem maior capacidade:

¹⁸ AGÊNCIA BRASÍLIA. **DF é líder em leitos de UTI, respiradores, médicos e enfermeiros no país.** 2019. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/05/08/df-e-lider-em-leitos-de-uti-respiradores-medicos-e-enfermeiros-no-pais/?amp=1>. Acesso em: 23 jun. 2022.

¹⁹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Saúde:** sintomas, estabelecimentos de saúde, providências tomadas, planos de saúde, 2020. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/saude.php>. Acesso em: 23 jun. 2022.

Figura 2 Número de médicos a cada 100 mil habitantes – 2019 ²⁰

Destarte, a calamidade pública parece possuir um nível de urgência mais preocupante em algumas partes do território brasileiro. Essa distribuição desigual em políticas básicas para o combate à pandemia é um mero reflexo da desigualdade gritante nas regiões, anterior à crise. É apenas um somatório da precariedade aflorada quando não se tem acesso digno à proteção pelos Estados. Isso resultou, portanto, na aceleração da calamidade pública em um ritmo mais frenético e intenso do que se comparada à região Sul do Brasil, por exemplo.

O segundo fator que desencadeou essa situação atípica foram as ineficazes medidas de distanciamento social. Conhecidas também como medidas de saúde pública não farmacológicas, o isolamento, a quarentena e o distanciamento social em algum momento foram implementados no país. De fato, essas medidas podem ser eficazes se obtiverem o apoio do governo para evitar o crescimento do número de casos se bem instituídas.

Na Europa, a Alemanha e Espanha foram os dois países que em menor tempo, desde o 50º caso de COVID, iniciaram as medidas de distanciamento. Em 8 dias, o

²⁰ AGÊNCIA BRASÍLIA, *op. cit.*

Estado Alemão implementou o isolamento de casos suspeitos e posteriormente confirmados, assim como a Espanha, no mesmo período de tempo, deu incentivo ao distanciamento social e trabalho remoto²¹.

No Brasil, em um movimento mais lento, o Ministério da Saúde regulamentou, em 13 de março de 2021, os critérios de isolamento social e quarentena, quase um mês após as notícias de transmissões no território.

Outrossim, é importante enfatizar a essencialidade dessas medidas de distanciamento como uma forma de contenção do número de casos. A capacidade dos serviços de saúde é o limite para que haja cautela nas flexibilizações das medidas de distanciamento. A Comissão Europeia já havia sugerido como critério de flexibilização de tais medidas a capacidade de leitos nos hospitais pelos Estados.

Ocorre que, infelizmente, há uma grande colisão de ideias entre os Governos Estaduais e o Governo Federal brasileiro. Este, ao minimizar a periculosidade do vírus e a importância do distanciamento, conseqüentemente abre pressão da população para o Poder Executivo Estadual de cada ente flexibilizar e até acabar, de uma vez por todas, com as medidas.

Por um lado, a intimidação por alguns há de ter razão. Principalmente porque famílias de baixa renda não possuem condições de sobreviver estando dentro de suas casas. O trabalho remoto não é privilégio de todos. A necessidade de buscar renda e o cenário precário de habitação e saneamento interferem em uma boa política de distanciamento, visto que o Estado não conseguiu ainda aprimorar os direitos básicos dessa parte da população, ficando elas em suas moradias.

Ou seja, um bom planejamento para a instituição de medidas de distanciamento torna-se insuficiente quando a população brasileira não consegue subsistir de forma remota.

Por último, outro fator que influenciou a calamidade pública no Brasil foi a direção do Estado a frente do Sistema Único de Saúde (SUS).

Primeiramente, é inegável a prerrogativa que o país possui em ter um sistema gratuito de saúde nacional. Os Estados Unidos, governo desenvolvido e líder mundial em diversas questões, não ficam acima do Brasil quando se fala em acesso à saúde. Pelo menos de maneira formal, como está disposto na Constituição Federal de 1988,

²¹ AQUINO, Estela M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. v. 25, suppl. 1. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2020.v25suppl1/2423-2446/pt/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

no Art. 5º, rol exemplificativo de direitos fundamentais. O direito à saúde é universal para os que estão em solo no território brasileiro; o nato, naturalizado e estrangeiro são igualmente favorecidos neste aspecto.

O SUS é um elemento de caráter positivo na atuação contra a pandemia. Suaviza a questão da desigualdade econômica no momento em que há o colapso nas redes de saúde, no qual todos ficam necessitados de atendimento hospitalar urgente.

No entanto, internamente, pouco se valoriza esse sistema. Existe um acesso precário aos serviços de saúde gratuitos. O crescente número de infectados pelo vírus não é acompanhado pelas políticas dos Estados para a sua contenção. Essa ineficiência acarreta o acesso irregular aos serviços de saúde, a superlotação de leitos, a falta de medicamentos e instrumentos básicos para os profissionais de saúde – inclusive a compra de exames para verificação do vírus –, e, além disso, a baixa remuneração para os trabalhadores da saúde e a sobrecarga do sistema.

Dados de 2019 mostraram que apenas um terço da população tem algum plano de saúde, seja hospitalar ou odontológico, resultando em apenas 28,5% dos brasileiros²².

Conclui-se, então, nesta seção introdutória, que o Brasil é detentor de enormes dificuldades sociais, políticas e econômicas, acarretando em um cenário de crise com *status* multidimensional e isso acelerou, de algum modo, o caminho até o estado de calamidade pública na pandemia. De maior ou menor intensidade no vasto território da federação, a circunstância dá ensejo à autorização de um regime jurídico excepcional.

2.2 Adoção do Regime Jurídico excepcional e suas consequências

O novo coronavírus (COVID-19) tem afetado demasiadamente as instituições do ordenamento jurídico brasileiro e exigido uma resposta fugaz do Poder Público e do Judiciário. Em se tratando do ordenamento instituído no país, ele deve ser compatível com o sistema jurídico que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, ou seja, com o Estado Democrático de Direito. Como leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o Estado de Direito tem como característica a limitação do poder por

²² IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNS 2019: sete em cada dez pessoas que procuram o mesmo serviço de saúde vão à rede pública**. Agência IBGE Notícias, 04 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2R4wk9n>. Acesso em: 23 jun. 2022.

um direito superior, que não pode ser ultrapassado pelo homem. Tal direito é composto por liberdades individuais e garantido pelas constituições²³.

Considerar a existência de um Estado de Direito também deve ser entendido sobre o prisma de aceitar o possível deslocamento dessa ordem que é seguida estritamente através da ótica da legalidade, do apreço pelo papel do legislador e da proteção aos direitos humanos e reconhecer que a presença, em determinadas situações, de um regime jurídico comum também pode levar ao descumprimento dos direitos fundamentais. Aproximando-se da realidade mundial e, especificamente, como objeto de estudo, da realidade brasileira, afastar o regime jurídico comum, previsto na Carta Federal através do cumprimento das diretrizes do Estado Democrático de Direito e aplicar o processo dito excepcional é imprescindível para o resguardo necessário, principalmente do direito fundamental à vida (incluindo, então, a saúde) em virtude da situação pandêmica vivenciada.

Em razão disso, a origem da calamidade pública impõe o dever dos entes públicos de alterarem a aplicabilidade direta e ininterrupta de um regime ordinário. É um modo, também, de aplicação das regras de um Estado de Direito que deve sempre garantir a serventia dos direitos inerentes à Constituição Brasileira, basilares de uma democracia.

Em outras palavras, é (quase) impossível pensar em uma contínua aplicação de uma legalidade estrita – aquela executada pelo direito administrativo, em que todo ato praticado que não esteja previsto em lei é considerado ilícito – sem pôr em risco os direitos fundamentais e, por isso, deve existir a subsequente autorização de um regime jurídico especial nesse tempo. Madura a convicção por Maquiavel, que destaca:

(...) numa república onde não há tal sistema e onde todas as formalidades legais são respeitadas, a queda do Estado é certa, a não ser que se busque a salvação no desrespeito àquelas formalidades. (...) Assim, uma república não será perfeita se a sua legislação não tiver previsto todos os acidentes que podem ocorrer, com os respectivos remédios?²⁴

Sob a premissa do autor italiano, não é difícil observar que, lamentavelmente, no Brasil ainda existem lacunas a respeito da aplicação de um regime jurídico

²³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de direito e estado legal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 157, p. 14-44, 27 jan. 1984. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/%20view/44119>. Acesso em: 10 ago. 2022.

²⁴ MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3. ed, trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

excepcional. Mais do que isso, o legislador e o administrador, esse último exercendo o Poder Regulamentar, ocasionaram um cenário de obscuridade e omissões quando o assunto é a implementação de normas que fogem da realidade cotidiana. A ausência de previsibilidade, principalmente a atual, diante de um episódio marcado por milhares de mortes, desigualdade na distribuição de políticas públicas na crise dos hospitais (e da saúde como um todo, incluindo falta de insumos, medicamentos e leitos de UTI), bem como uma também forte omissão governamental resulta em uma perspectiva triste e sórdida.

Os fatores base que tornam o enfrentamento da pandemia árduo, tais como a rápida contaminação pelo vírus, a precariedade no processamento de vacinas para atendimento de toda a população e a sobrecarga no Sistema Único de Saúde (SUS), somam-se para que se chegue à conclusão de que é necessária uma resposta eficaz do poder público e uma adequação jurídica oportuna em razão das demandas urgentes. Como sustenta a professora Vanice Valle, é inviável trabalhar, atualmente, com a “matriz da normalidade jurídica.”.²⁵

No entanto, ainda é possível resgatar no ordenamento pátrio passagens especiais que trazem medidas diante do incidente da calamidade pública. Para ilustrar, na lei processual civil existe a previsão de prorrogação dos prazos processuais em virtude do fenômeno²⁶, porém o dispositivo faz parte do exercício do legislador ordinário, não inovando categoricamente no ordenamento atual e nem tampouco prevendo outras disposições em virtude da pandemia da COVID-19.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 313 de 19 de março de 2020, estabelecendo em sua ementa:

(...) no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial.²⁷

²⁵ VALLE, Vanice *apud* CARVALHO, Raquel. **Pandemia: regime jurídico extraordinário?**. 21 ago. 2020. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2020/08/12/pandemia-regime-juridico-extraordinario/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

²⁶ Art. 22, § 2º. Havendo calamidade pública, o limite previsto no caput para prorrogação de prazos poderá ser excedido. *In*: BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 313, de 19 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 23 jun. 2022.

No âmbito administrativo, houve a edição de uma importante Medida Provisória de nº 928, de 23 de março de 2020²⁸, alterando a Lei de nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020²⁹, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Neste diploma, ficou autorizada a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde, assim como a adoção da requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas com posterior indenização, dentre outras iniciativas.

Em síntese, sobre a Medida Provisória (nº 928/2020):

Estabelece prioridade para os pedidos de acesso à informação relacionados ao enfrentamento da emergência de saúde pública. Suspende, nas hipóteses estabelecidas, os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes. Prevê que não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade. Suspende o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos. Revoga as disposições acerca da suspensão do contrato de trabalho contidas na Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.

Baseado nisso, confusão redacional se produz. A Lei do Processo Administrativo (Lei Federal nº 9.874 de 29 de janeiro de 1999) permite a suspensão dos prazos processuais por motivos de força maior, segundo seu dispositivo 67³⁰. Sem mencionar diferenciação, entende-se que a lei federal abarcou no referido artigo todos os prazos processuais, como as intimações, audiências e julgamentos.

Em contrapartida, a Medida Provisória restringe essa suspensão para os prazos punitivos, aqueles com aplicação de sanções administrativas previstas no Estatuto dos Servidores Públicos Federais e em outros diplomas destacados.

Em que pese todos os decretos, leis, medidas provisórias e portarias instauradas no momento de crise, suas revogações e prorrogações, vivencia-se, concomitantemente, a ausência de uniformização legal para o combate efetivo da pandemia e de todos os seus múltiplos resultados catastróficos.

²⁸ BRASIL. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

²⁹ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/l13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

³⁰ Art. 67: Salvo motivo de força maior devidamente comprovado, os prazos processuais não se suspendem. *In*: BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília, DF: 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

Infelizmente, subsiste uma dúvida de que atos, procedimentos e decisões entrariam no regime jurídico excepcional e quais outros não estariam abarcados. E se, de fato, pode-se dizer que existe um regime jurídico diferenciado na realidade brasileira, mesmo a crise completando quase dois anos. Talvez essa desorganização constatada tanto na Administração Pública quanto no Judiciário prejudique ainda mais a efetiva tutela dos direitos fundamentais nesse momento, no qual a realização deles é duvidosa. As diversas interpretações que podem ser retiradas do contexto acarretam uma insegurança jurídica.

As mínimas previsões encontradas no sistema normativo brasileiro também fazem parte de uma excepcionalidade, visto que o momento ainda é de escassez de previsibilidade ante a necessidade de saída do regime comum. Isso significa que as demandas estão sendo impossíveis de serem plenamente satisfeitas com as mesmas regras de uma normalidade jurídica e social que, por enquanto, só existe formalmente.

Desenvolvida pelos teóricos franceses no século passado, a “Teoria das Circunstâncias Excepcionais”, “Estado de Crise” ou “Direito Administrativo Extraordinário” ousa afirmar que em determinadas situações pode haver uma exceção ao Princípio da Legalidade. Em outras palavras, a mitigação do princípio é autorizada em estados críticos:

O contencioso administrativo entendeu por bem liberar as autoridades públicas da obrigação de cumprir normas que habitualmente vinculariam o exercício das suas competências, em virtude das circunstâncias peculiares à guerra.³¹

Simpatizantes da Teoria das Circunstâncias Excepcionais defendem que se torna incompatível a obrigatoriedade restrita a todos os atos administrativos vinculando todos os agentes públicos e suas competências quando se está diante de uma situação anômala. Além disso, a dispensa do Princípio da Legalidade não poderia configurar ilicitude.

O instituto da “necessidade” prevista nas leis deve ser considerado fonte autônoma que não prescindirá de designação de outra lei. Se basearia e estaria condicionada a situações atípicas e não à vontade do legislador. Para fins de comparação, o sigilo de Estado e o sigilo em alguns processos penais também constituem ressalva à regra da publicidade dos atos.

²⁶ GONÇALVES, Fabiano. **Requisição administrativa e a Covid-19**. ConJur, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/fabiano-goncalves-requisicao-administrativa-covid>. Acesso em: 11 ago. 2022.

No entanto, acima da aplicação da teoria diante de alguma circunstância, a tese deve se adequar à situação anormal e às providências do Poder Público. A situação deve ser necessariamente excepcional que busque a saída da situação atípica – a pandemia do COVID-19 de maneira absoluta e indiscutível enquadra-se nesse requisito – a Administração Pública deve precisar também agir não conforme as regras legais preestabelecidas, o interesse público precisa estar em risco e a coletividade deve também demonstrar a urgência que a legalidade comum não possui.

Em suma, a suspensão da legalidade ordinária ou comum deve ser autorizada quando toda a sociedade vivencia uma conjuntura que a expõe a sérios riscos às instituições do Estado, em especial, aos Direitos Fundamentais.

Seguindo a linha de pensamento da Teoria das Circunstâncias Excepcionais, Canotilho elenca a ideia não de um mero “estado de necessidade administrativo”, mas sim de um “direito de necessidade administrativo”³². Traduz-se na ideia de reconduzir o pensamento de uma causa de justificação daqueles atos para a ideia de um ordenamento que preveja uma causa justificada.

O regime jurídico em caráter excepcional é indispensável, posto a agilidade que seus instrumentos possibilitam, mitigando, assim, a necessidade de que as regras burocráticas e lentas de um regime jurídico em caráter de normalidade estejam presentes em um momento de crise, que acaba dizimando a vida de milhares de brasileiros.

Por fim, organizar as saídas emergenciais e normalizá-las à luz das necessidades da crise vivenciada e aproximar o regime jurídico excepcional da proteção constitucional brasileira resulta na aplicação de parâmetros especiais, como a Requisição Administrativa.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1154.

3 REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

Após a apresentação, no capítulo anterior, das informações essenciais do contexto pandêmico e o regime jurídico especial adotado, este capítulo abordará, primeiramente, a noção da intervenção na propriedade privada em diferentes análises, e mais especificamente e como objeto de estudo, o instituto jurídico da Requisição Administrativa será abordado nas circunstâncias do direito administrativo de emergência.

Em uma investigação pormenorizada, o capítulo se encerra com o estudo da Requisição Administrativa aplicada ao uso de Unidades de Terapia Intensiva (UTI) durante a crise sanitária vigente.

3.1 Intervenção na propriedade privada como possível exercício do Poder de Polícia Administrativa

A propriedade está no grupo dos direitos reais e possui o exercício mais amplo dessa classe. Quem a detém, tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que, injustamente, a possua ou detenha. Essa concepção vem do direito privado civilista, que protege amplamente o direito do proprietário e o qual o legislador carregou de aplicabilidade. Além dessa proteção no direito privado, existe o amparo constitucional, que garante o direito de propriedade a todo indivíduo, desde que realize sua função social. Essa é a visão de uma análise sobre as legislações atuais brasileiras.

É certo que no direito civil a propriedade é quase sempre vista como um direito individual e intocável por terceiros, sejam eles particulares ou o próprio Poder Público, em regra. Porém, o Código Civil também abre margem ao excetuar um direito que em séculos passados era tido como absoluto. O Código de 2002 prevê a possibilidade do indivíduo ser privado da coisa em caso de desapropriação, se houver necessidade, utilidade pública ou interesse social e também nos casos de requisição, em caso de perigo público iminente. Esse último caso, José dos Santos Carvalho Filho³³ denomina de intervenção restritiva. Atualmente o legislador civilista suporta a ideia que vem do Direito Público, visto que no pretérito Código Civil de 1916 não houve abertura para a flexibilização do direito de propriedade perante a desapropriação ou requisição.

³³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 32.

É importante compreender a evolução da propriedade privada na ideia de uma possível intervenção legitimada. Immanuel Kant, o principal precursor do estudo acerca da intervenção na propriedade privada, enalteceu o papel do Estado como soberano que possui a “suprema propriedade da terra”³⁴. Essa supremacia do Estado era dotada de forte simbologia no sentido de representar um possuidor público geral (Estado) sobre cada propriedade particular. Hierarquicamente, a propriedade privada dos indivíduos estaria aquém do soberano e, sendo assim, o Estado também possui, de maneira geral, a propriedade de cada um delas, podendo impor certos deveres. A administração estaria calcada no equilíbrio e na harmonia, a fim de aplicar, se preciso, o princípio formal da divisão de terras. O povo deteria o direito e, em contrapartida, o Estado possuiria o dever sobre a propriedade.

Immanuel Kant já havia afirmado o que atualmente é a base do Direito Público brasileiro: em eventual conflito, é legítima a intervenção na propriedade privada, prevalecendo sempre o interesse público. A vontade geral estaria associada aos ofícios que a autoridade interna do Estado deveria aplicar em diferentes conjunturas. Em razão disso, o particular não estava no arbítrio de reclamar a tributação pública e a intervenção em sua propriedade quando imprescindível para o interesse coletivo.³⁵

O filósofo também reverenciou demasiadamente o Princípio da Moralidade, que reflete na ideia de cumprimento do interesse geral. Compreendia a moral como um sentimento que poderia ser positivo ou negativo, dependendo da obediência às normas legais, ou seja, vindo a existir conflito, a subordinação à vontade do Estado fazia aflorar a moralidade em seu aspecto positivo. Consequentemente, o princípio guarda compatibilidade com a aceitação de intervenção na propriedade privada.

A convicção do direito à propriedade passou de um “simples” direito real individual para uma perspectiva social e coletiva. A evolução começou a tomar aparência principalmente quando o Estado aumentou seu poderio intervencionista no século XIX simultaneamente ao desenvolvimento tecnológico das indústrias, subordinado ao capitalismo industrial, acarretando em maiores subordinações dos particulares aos patrões e ao Estado, conforme destaca o autor Luiz Bernardo Dias

³⁴ COSTA, Luiz Bernardo Dias. Intervenção do estado sobre a propriedade privada. **Revista de Filosofia Aurora**, v. 15, n. 17, p. 55-61, 2003.

³⁵ *Idem.*

Costa³⁶. No Brasil, foi instituído o primeiro diploma que abordou o tema, a Lei de Terras, Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850³⁷.

Anteriormente, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já havia uma frágil consciência do direito à propriedade em uma concepção coletiva, mesmo o texto possuindo eficácia apenas formal:

Art. 17. Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.³⁸

Com a constante dinâmica do ordenamento pátrio, aquilo que antes possuía uma essência de direito natural, foi tomado pela transformação da concepção individual, de vizinhança para a social – com a percepção de dar uma função social – pelo caráter político que foi construído no Direito Público. Sofrer limitações e ser submisso às regras estatais tornou-se comum, pois, a longo prazo, imaginar um direito à propriedade efetivo está relacionado a pensar conjuntamente com um Estado que possa garantir direitos e também obrigações para a tutela individual de cada sujeito. Essa noção também advém como princípios gerais da ordem econômica.

O dever do Poder Público, como garantidor do direito à propriedade, tem aplicação entre os poderes da administração pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro compreende que existe uma íntima relação entre o poder de polícia, com os atributos da coercibilidade, discricionariedade e autoexecutoriedade, e a intervenção na propriedade privada, quando devida³⁹. A esse ponto, pode-se considerar que já existe, no Direito Público brasileiro, compreensão do instituto civilista.

Sabe-se que a função social da propriedade, caso não seja atendida, acarreta a intervenção legítima do Estado. Maria Sylvia Zanella Di Pietro analisa como o poder de polícia pode estar associado a esse exercício do ente estatal⁴⁰. No entanto, existe também uma corrente minoritária, mais tradicionalista, que discorda da íntima relação

³⁶ COSTA, Luiz Bernardo Dias, *op. cit.*

³⁷ BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 22 Jul 2022.

³⁸ FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Assembleia Nacional Constituinte, 26 de agosto de 1789. Disponível em:

<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em:

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4865469/mod_resource/content/2/Maria%20Sylvia%20Zanella%20Di%20Pietro%20-%20Direito%20Administrativo%20-%20p.%201-79.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

⁴⁰ *Idem*.

da intervenção estatal, quando houver a ausência de uma destinação social, com o poder de polícia. Sistematizando as duas noções, entende-se:

1ª Corrente	
Poder de polícia	
Aspecto negativo ↓ Limitações ao exercício de direito à propriedade ↓ Obrigação de fazer e não fazer	Aspecto positivo ↓ Dever de utilizar a propriedade ↓ Obrigação de fazer
2ª Corrente	
Aspecto negativo ↓ Poder de polícia	Aspecto positivo ↓ Função social de propriedade

Tabela 1 Correntes doutrinárias do Poder de Polícia (Elaboração própria)

Pode-se concluir, portanto, que existe o posicionamento, na segunda corrente, de um poder de polícia não vinculado à intervenção na propriedade privada, com uma ideia mais conservadora e apegada a um poder de polícia proibitivo, apenas. Em contrapartida, a primeira corrente destrincha os dois aspectos – positivo e negativo – do referido poder da administração pública, com limitações e deveres.

Atualmente, dialogar sobre o direito à propriedade só é legítimo se houver o reconhecimento do Estado como garantidor de direitos e também impositor de obrigações sobre a propriedade dos seus subordinados. Isso significa, portanto, que o direito à propriedade privada só é devidamente analisado, de forma efetiva, se relacionado ao instituto da intervenção na propriedade privada, imprescindível para as relações contemporâneas de um Estado que deve garantir aos seus subordinados os direitos constitucionalmente previstos em momentos atípicos, como a pandemia do COVID-19.

3.2 Direito administrativo de emergência e seu impacto em medidas compulsórias

O direito administrativo surge e tem uma íntima relação, desde a sua origem, com o reconhecimento de um Estado soberano e autônomo, na era da Revolução Francesa de 1789 e com o surgimento do Estado de Direito, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁴¹. Há uma busca por atender efetivamente o interesse público

⁴¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989460/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

através de ações, mais precisamente atos, do poder público Executivo. O nascimento desse ramo do direito condiz com a remota ideia já apresentada por Immanuel Kant, quando propôs um Estado com soberania nas terras privadas.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

O Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que tem por objeto as regras e os princípios aplicáveis à atividade administrativa preordenada à satisfação dos direitos fundamentais. [...] Cada vez mais complexa, em razão da pluralidade de atividades que se inserem no seu conceito (poder de polícia, função regulamentar, fomento, serviços públicos, regulação etc.), a atividade administrativa tem sido caracterizada de forma residual para englobar, em princípio, todas as atividades não legislativas e não judiciais.⁴²

No dicionário jurídico, encontra-se o que seria o direito administrativo de maneira resumida e pouco abrangente: “Complexo de regras e normas que disciplinam a organização e funcionamento dos serviços públicos.”⁴³

Esse complexo de normas, outrora integrando o conceito do direito administrativo, faz muito mais sentido nos últimos anos, com a evolução das relações jurídicas do Estado com os particulares, nas quais cada vez mais se torna necessária a regulação entre eles, muito mais do que observar os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Garantir os direitos positivos de segunda geração também é dever da Administração Pública, especialmente o pleno atendimento de saúde à população, como objeto final deste estudo.

Somado à dinâmica das relações contemporâneas ligadas ao direito, revestidas de complexidade como o instituto da requisição administrativa, a pandemia da COVID-19 acelerou o processo do que hoje se entende por direito administrativo de emergência, desse modo emprega Marçal Justen Filho⁴⁴.

Como o próprio nome já direciona, o direito administrativo de emergência afeta as relações jurídicas preexistentes e as em curso quando da suspensão, da extinção ou do afastamento de atos em razão de um momento atípico, no qual o regime jurídico comum se torna inviável.

É significativo que, mesmo com a aplicabilidade integral sendo impossível no contexto da pandemia, deve existir o respeito aos princípios fundamentais. Ou seja, o direito administrativo de emergência também abrange a efetividade desses direitos,

⁴² OLIVEIRA, *op. cit.*

⁴³ SIDOU, José Maria Othon *et al.*, *op. cit.*

⁴⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito Administrativo da Emergência - um modelo jurídico**. Migalhas, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325042/direito-administrativo-da-emergencia---um-modelo-juridico>. Acesso em: 10 ago. 2022.

mesmo que de forma menos harmônica. Excluir a base do direito administrativo, feita a partir de princípios, seria seguir uma ordem orientada por decisões arbitrárias e subjetivas. A “emergência” dos atos da Administração Pública precisa observar esses mecanismos de prestação e proteção, tendo em vista que o modelo jurídico estatal é constituído a partir de princípios. Assim, o direito administrativo de emergência não é sinônimo de editar atos e realizar contratações sem uma base legal e democrática.

Hoje, autoriza-se o contexto emergencial em relação à pandemia vivenciada. No direito administrativo de emergência alguns pontos precisam ser observados e levados em consideração em sua aplicação. O primeiro é o Princípio da Mutabilidade dos Contratos Administrativos. Ele deve ser compatibilizado com outros, por exemplo, na estrita observância dos termos da licitação, ou seja, o Princípio do Efeito Vinculante da Licitação. Torna-se inviável a não mudança nos contratos já em curso quando as relações administrativas ficam afetadas por uma circunstância atípica, porém, a legalidade nunca pode ser excluída em qualquer ato.

O segundo ponto importante é consequência do primeiro: a renegociação das relações preestabelecidas e dos contratos administrativos dos particulares com o poder público. Muitas vezes, a renegociação é o único caminho, o qual, se não adotado, tornaria ilusória a continuidade na execução das relações e nos contratos.

Por último, de abrangente observância, o direito administrativo de emergência enfatiza a requisição administrativa como a principal intervenção do Estado na propriedade privada na pandemia.

Deve haver o reconhecimento de que a crise multidimensional tornou incompatível a observância e execução dos modelos originários seguidos pela Administração Pública. A requisição administrativa é medida excepcional e cautelosa, sendo necessária ser seguida somente em casos nos quais o perigo público seja iminente. Não há dúvidas, portanto, que o quadro iniciado ainda em 2020 no Brasil autoriza que o direito administrativo de emergência utilize a requisição administrativa para bens e serviços essenciais ao combate à crise.

3.3 Requisição administrativa: análise no contexto da pandemia do Covid-19.

Como já analisado anteriormente, a requisição administrativa se tornou um potente instrumento de intervenção do Estado na propriedade privada e no domínio econômico à luz do direito administrativo de emergência e especialmente ante a pandemia da COVID-19.

Na legislação pátria tem-se a requisição militar e a requisição civil. Aquela era a única legítima de início no ordenamento jurídico brasileiro em casos de guerra, com expressa previsão no Código Civil de 1916 e nas Constituições Federais de 1934 e 1946. Pode-se observar, portanto, que a requisição, para ser legal, precisaria de uma justificativa efetiva de perigo interno civil para sua utilização, que fosse suficiente para comprometer a segurança nacional. Com a evolução do direito e com os ajustes de um Estado Democrático que alterou a visão da propriedade como um direito meramente individual para um direito coletivo, passou-se a admitir a requisição também em tempos de paz. Esse marco se deu com a Constituição Federal de 1967 e atualmente há previsão no Art. 5º, inciso XXV, da Constituição de 1988.⁴⁵

O Decreto-lei nº 4.812 de 1942 tratou tanto da requisição civil como da militar, ou seja, em qualquer caso, esse diploma precisa ser observado e seguido. O Decreto-lei nº 2 de 1966 atribui à Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) como órgão responsável pela intervenção do Estado no domínio econômico de requisitar os bens ou serviços para o abastecimento da sociedade civil⁴⁶.

A competência para legislar sobre a requisição é privativa da União, assim dispõe o Art. 22, inciso III, da Constituição Federal de 1988. No entanto, a Lei nº 8.080 de 1990, que dispõe sobre o funcionamento e organização dos serviços de saúde, e a Lei nº 13.979 de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, autorizam também os outros entes da Federação a requisitarem. A autorização decorre da competência concorrente para ações de atendimento à saúde, conforme Art. 23, inciso II, da Constituição Federal. Dessa forma:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre 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.⁴⁷

⁴⁵ BRASIL [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁴⁶ BRASIL. **Decreto-Lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966**. Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. Brasília, DF: 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0002.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

Esse modelo de intervenção é conceituado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro como:

(...) ato administrativo unilateral, auto executório e oneroso, consistente na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender a necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente.⁴⁸

Nos termos de Celso Antônio Bandeira de Mello:

(...) a requisição é ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto executório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa in natura, obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado.⁴⁹

Portanto, não há dúvida de que a requisição administrativa é um modelo de intervenção do Poder Público na propriedade privada e/ou no domínio econômico, através da requisição de serviços, bens móveis ou imóveis, fungíveis ou infungíveis, de pessoa física ou jurídica, na iminência de perigo público com ulterior indenização. É dotada de autoexecutoriedade, compulsoriedade, celeridade e trata-se de um exercício unilateral da administração pública, sendo prescindindo de comandos do poder judiciário.

Para haver requisição não basta que haja o mero perigo público, ele precisa ser iminente e, além de atingir toda a coletividade, deve estar prestes a se consumir ou expandir-se de forma irremediável. No momento presente, o perigo público iminente é totalmente justificável pela letalidade do vírus.

A posterior indenização prescreve em cinco anos. Acontece a *posteriori*, visto que, como existe uma emergência que necessita ser reparada, uma justa indenização anterior poderia enfraquecer o instrumento. Inclusive, o fundamento da requisição está na urgente necessidade pública, sem previsão de espera em outro tipo de modelo de intervenção mais burocrático, como uma ação de desapropriação, que levaria mais tempo a ser concluída.

Porém, se utilizada a requisição em larga escala e como a indenização do instituto é apenas posterior, pode acarretar insuficiências de recursos para os setores atingidos, gerando uma crise também econômica. Dados do estado do Paraná

⁴⁸ DI PIETRO, *op. cit.*.

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 921.

mostram que essa crise já é realidade: um leito de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) rendeu ao hospital, no ano de 2020, uma “indenização” de R\$ 800,00 por dia com a garantia que não seria ocupado por pacientes fora do quadro de COVID-19. Se o leito passasse a ser ocupado, a diária seria de R\$ 1.600,00 para o hospital, segundo o diretor de Gestão em Saúde da Secretaria de Estado da Saúde (SESA).⁵⁰ Recomenda-se que a indenização devida ao particular deva abranger os danos emergentes e os lucros cessantes. Inclusive, em caso de controvérsia acerca do valor a ser pago, recomenda-se desde logo o mais rápido depósito, mesmo se houver eventualmente a discussão desse valor no âmbito do Judiciário.

A escassez de insumos e a má gestão do governo frente aos recursos públicos trouxeram a requisição administrativa novamente aos holofotes no meio da crise sanitária no Brasil como uma alternativa instantânea. A requisição se torna uma alternativa quando existe calamidade nacional pouco previsível, fragilidade e ausência de políticas públicas emergenciais efetivas e céleres para o enfrentamento e o atendimento da sociedade civil. Isso ocorre em razão das suas características de autoexecutoriedade e compulsoriedade.

Contudo, trata-se de um modelo de intervenção muito delicado e que necessita de uma avaliação criteriosa pelo Poder Público. Sendo assim, surgem novas opções que precisam ser levadas em consideração e que podem ser usadas para substituir a requisição, como é o caso da dispensa de licitação. O legislador autoriza no Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666 de 1993 a dispensa de licitação de bens e serviços nos casos de emergência ou calamidade pública⁵¹, tornando-se uma alternativa no contratempo atual. Dessa forma, a contratação com a administração pública de bens e serviços indispensáveis ao combate à pandemia não necessitaria passar pelas vias ordinárias da licitação pública, visto que a emergência nacional seria justificativa para a contratação direta.

A importação de equipamentos também é uma possibilidade de escolha pelo Estado, como quando a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA autorizou

⁵⁰ PEREIRA, Roger. **Quanto custa para o Estado um leito de UTI Covid?**. Gazeta do Povo, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://shortest.link/16Uq>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

a importação de equipamentos imperiosos para as unidades de terapia intensiva (UTI's) pelas conjunturas da pandemia, o que antes não era permitido pela Agência⁵².

Por último, o estímulo à reversão industrial tornou-se bastante considerável na pandemia, apesar de ser idealizado em razão da crise política e institucional do Estado que teve início no ano de 2014. Os parques fabris ociosos seriam tomados para a produção de equipamentos e bens essenciais para a ocasião atípica. Assim:

(...) rápida transformação de plantas industriais dotadas de relativa flexibilidade produtiva e que estejam operando com baixa utilização da capacidade instalada, transformando-as em unidades produtivas adaptadas emergencialmente para a produção de bens ou equipamentos de primeira necessidade temporariamente escassos.⁵³

Em outras palavras, nas três alternativas não existe uma efetiva participação do particular ou na intervenção na propriedade e na seara econômica pelo Estado, o que não ocorre na requisição, visto que nela a intervenção é mais enérgica.

Além das possibilidades apresentadas acima, o professor Carlos Ari Sundfeld⁵⁴ defende o “contrato compulsório” em detrimento da requisição. A administração pública contrataria com o particular o leito de UTI com o pagamento prévio. Por analogia, traz muita correspondência ao direito privado, a diferença para a requisição seria o momento do pagamento. Nela o pagamento ocorre a posteriori, enquanto que no contrato compulsório o pagamento prévio seria a regra. Porém, poucos esforços se teria para movimentar recurso público em uma crise que também é econômica.

Por essa razão, a requisição em especial precisa ser escolhida após o resultado da ponderação entre direitos e valores constitucionais.

No momento atual, o que pode mais ser atingido sem configurar abuso? A assistência à saúde? A liberdade econômica? É imprescindível a observação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e motivação. Melhor dizendo, o Estado

⁵²GOVERNO FEDERAL. **Enfrentamento ao coronavírus: permitida importação de equipamentos usados para UTI**. Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/enfrentamento-ao-coronavirus-permitida-importacao-de-equipamentos-usados-para-uti>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁵³ PINHEIRO, Murilo. **Um rumo para a indústria nacional** - alternativa a ser considerada neste momento é reversão de parques fabris ociosos à produção de equipamentos hospitalares. Palavra do Murilo, SEESP - Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo, 26 maio 2020. Disponível em: <https://www.seesp.org.br/site/index.php/je-offline/item/19248-um-rumo-para-a-industria-nacional>. Acesso em: 10 Ago 2022.

⁵⁴ GABARDO, Emerson; WATZKO, Nicholas Andrey Monteiro. Requisição administrativa, interesse público e direitos fundamentais em tempos de COVID-19. **Fórum Administrativo**, v. 20, n. 236, p. 25-34, out. 2020. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/148672>. Acesso em: 23 jun. 2022.

deve optar por medidas que menos limitem a liberdade econômica dos fornecedores ao mesmo tempo que promove o interesse público com maior eficiência.

Entretanto, é preciso pensar com eficiência e organização, a fim de atender às deploráveis necessidades da realidade coletiva. A requisição de leitos de unidades de terapia intensiva (UTIs) tornou-se habitual desde 2020, quando o número de casos de COVID-19 saiu do controle do que o Estado poderia oferecer de imediato à sociedade civil, precisando recorrer ao instituto da requisição como forma de gerar atendimento no setor público de saúde.

4 LIMITES DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DA INTERVENÇÃO NAS UTIs PRIVADAS DE PERNAMBUCO

Neste último capítulo serão exploradas as requisições administrativas de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) feitas pelo Estado de Pernambuco nos anos de 2020 e 2021, durante a pandemia da COVID-19, através de dados referentes a diferentes episódios da crise sanitária.

Posteriormente, haverá uma verificação do litígio instaurado entre a União Federal e o Município de Recife, no Estado de Pernambuco, sobre a legitimidade das requisições.

Encerrando os estudos sobre as requisições administrativas em tempos de pandemia, será aprofundado um ponto que esse instituto acarretou: a superlotação dos leitos e o direito fundamental à saúde em face do interesse público.

4.1 Análise das requisições de UTIs pelo Estado de Pernambuco

Através da requisição administrativa, os entes federativos do país adotaram o procedimento na tentativa de evitar o colapso na rede pública de saúde quando os números indicavam que a fatalidade estava se aproximando. Em especial, tornou-se imperiosa a ampliação dos leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) em razão do alto grau de contágio, da velocidade da disseminação e da gravidade do SARS-COV-2.

Outrossim, a Organização Mundial da Saúde (OMS) já recomendava, antes do início da pandemia, três leitos de UTIs em hospitais públicos para cada 10 mil habitantes⁵⁵. Pelos motivos já expostos, a recomendação da Organização perde a razão de continuar com os mesmos números quando os dados de infecções graves pelo vírus e a urgência de seu combate cresceram exponencialmente no ano de 2020, conforme entende a fundadora do Bright Cities, Raquel Cardamone⁵⁶.

Ademais, devido à desigualdade social e regional brasileira, já elucidada no segundo capítulo deste trabalho, um dos motivos que acelerou o processo de calamidade pública no Brasil, os leitos de UTIs privadas são maiores em comparação aos leitos oferecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com um levantamento feito em março do ano passado pela Associação de Medicina Intensiva

⁵⁵ FLACH, Natália; RIVERA, Carolina. **Só 10% das cidades do país têm a quantidade mínima de leitos segundo OMS**. Exame, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/so-10-das-cidades-do-pais-tem-a-quantidade-minima-de-leitos-segundo-oms/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁵⁶ *Idem*.

Brasileira (AMIB) no território brasileiro, conta-se com o total de 45.848 leitos de UTI, sendo 22.844 do SUS e 23.004 do sistema de saúde privado⁵⁷.

O Estado de Pernambuco vislumbrou tal demanda quando requisitou os leitos de UTIs, visto que a região Nordeste se encontra na quarta colocação, apenas à frente da região Norte, em relação à quantidade de leitos de UTI por 10 mil habitantes, em comparação ao número recomendado pela OMS. Ao total, são 8.857 leitos, sendo 4.952 no SUS e 3.635 na rede privada de saúde⁵⁸.

Lastimável, o Estado conta com mais de 626 mil casos confirmados de coronavírus e o número de mortes vem alcançando a marca de quase 20 mil até o mês de outubro de 2021⁵⁹.

Por conseguinte, tornou-se necessária em Pernambuco a requisição de leitos de UTIs com o fito de atender às demandas de internações pelos pacientes graves infectados e que não dispunham da prerrogativa de serem usuários de plano de saúde privado.

Além de existir autorização expressa na Constituição Federal de 1988, o Conselho Nacional de Saúde editou a Recomendação nº 026 em 22 de abril de 2020, em que:

Recomenda aos gestores do SUS, em seu âmbito de competência, que requisitem leitos privados, quando necessário, e procedam à sua regulação única a fim de garantir atendimento igualitário durante a pandemia.⁶⁰

Sendo assim, fica perceptível, ao menos em tese, uma preocupação do poder público em garantir que haja aplicabilidade do Princípio da Isonomia, indissociável do Estado Democrático de Direito, entre os Estados brasileiros quando ainda é gritante a força da desigualdade social e regional nos tempos atuais, ainda que o momento seja de ordem jurídica excepcional.

A Recomendação de nº 026 se institui considerando, a princípio, a legislação brasileira, desde as disposições da Carta de 1988 acerca da autorização do instituto da requisição administrativa até a Portaria de nº 188, de 03 de fevereiro de 2020,

⁵⁷ AMIB – Associação de Medicina Intensiva Brasileira. **AMIB apresenta dados atualizados sobre leitos de UTI no Brasil**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.amib.org.br/amib-apresenta-dados-atualizados-sobre-a-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ CONGRESSO EM FOCO. **Painel COVID-19**. Portal UOL, 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/covid19/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

⁶⁰ GOVERNO FEDERAL. **Recomendação nº 026, de 22 de abril de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/recomendacoes-2020/1131-recomendacao-n-026-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 10 ago. 2022.

quando houve a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

Contudo, a referida recomendação também visou à requisição administrativa como alternativa, visto que estudos apresentados até aquele momento mostravam o novo coronavírus com alta abrangência de infecção: aproximadamente 20% da população infectada necessitaria de internação e 5% com cuidados intensivos. O distanciamento social não se mostrava integralmente atingido, projeções do Ministério da Saúde indicavam que o pico máximo da pandemia ainda estava prestes a ocorrer e foi constatado no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (Cnes) que o SUS contava com apenas 14.876 leitos adultos de UTI e, em contrapartida, existiam 15.898 leitos destinados para os beneficiários de planos de saúde.⁶¹

Outro quesito crucial foram os estudos realizados no Instituto de Estudos para Políticas de Saúde e na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/FIOCRUZ), que influenciaram a Recomendação quando apontavam que o SUS não poderia disponibilizar leitos de terapia intensiva suficientes para pacientes de COVID-19 que demandariam cuidados intensivos. Ademais, os hospitais privados também dispõem da concentração de recursos assistenciais e há uma menor procura pelos beneficiários de planos de saúde, acarretando um maior número de leitos nessa esfera.⁶²

Por essas razões, o Estado de Pernambuco, visando a adotar medidas consideradas urgentes e eficazes para a proteção necessária de seus cidadãos e garantir o acesso mais igualitário o possível ao direito à saúde, requisitou leitos de UTIs.

O passo inaugural dado pelo governo do Estado de Pernambuco foi elaborar um “Plano de Contingência para Infecção Humana pelo SARS-coV-2”. As ações objetivaram um melhor enfrentamento da situação de emergência causada pelo vírus, através de medidas legais que o poder público poderia se valer. Dentre elas, é significativo destacar:

Levantar a disponibilidade nos hospitais de referência de ampliação do número de leitos de internação com isolamento e leitos de UTI com isolamento para casos graves; Organizar a rede de atenção à saúde para disponibilidade de UTI que atenda a demanda de cuidados intensivos para casos graves, garantido adequado isolamento dos mesmos; Ampliar o

⁶¹ GOVERNO FEDERAL, **Recomendação nº 026, de 22 de abril de 2020**, *op. cit.*.

⁶² *Idem.*

número de leitos de internação e leitos de UTI para casos graves nos hospitais de referência; Ampliar a oferta de leitos de terapia intensiva e leitos de enfermagem em outros serviços de saúde para o atendimento dos casos de SG, SRAG e da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV), em caso de epidemia; Contratar novos leitos de UTI e de isolamento, em caso de epidemia pelo Novo Coronavírus (2019- nCoV).⁶³

Somada à Recomendação de nº 026 de abrangência nacional e ao Plano de Contingência estadual, Pernambuco concretizou as bases para a sua administração pública, junto à Secretaria Estadual de Saúde, requisitar administrativamente os leitos de terapia intensiva necessários.

No final de março (30) de 2020, o governo efetuou a requisição do Hospital Nossa Senhora das Graças, em Recife, e da Maternidade Brites de Albuquerque, em Olinda⁶⁴, para atender os pacientes da COVID-19 em quadro grave com necessidades de atendimento em terapia intensiva. Ainda nessa época, o Estado registrava uma excelente proporção de leitos recomendados pela OMS, tendo em vista que, com a população atingindo 9,6 milhões de habitantes naquele ano, precisaria de 960 leitos e o Estado contava com 1,1 mil vagas de UTI pelo SUS, de acordo com o Secretário Estadual de Saúde, André Longo.

Todavia, a longo prazo, a realidade seria diversa. Nem próximos a atingir o pico da pandemia, o poder público teria que ampliar os números de leitos. A estimativa, segundo o secretário, seria de aumentar, no mínimo, 40% da capacidade. Outra vez, a requisição administrativa se tornou instrumento, em razão da urgência demandada na situação.

Não obstante, o Estado pernambucano, desde o início da pandemia, encontrou-se em uma situação apertada e preocupante em relação à porcentagem de ocupação dos leitos de UTIs. Isso porque, em 15 de abril de 2020, a taxa de ocupação do Estado chegou a 90%. Apenas dois dias depois, em 17 de abril, a ocupação já era de 95%⁶⁵. Próximos do colapso, nesse período o Poder Executivo Estadual elaborou um sistema com o intuito de centralizar as informações sobre leitos na rede privadas que ficassem

⁶³ GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório de Gestão do 3º Quadrimestre de 2020**. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-3o-quad-2020-Saude-PE.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

⁶⁴ ALVES, Pedro. **Com ocupação de 95% nas UTIs públicas, Pernambuco contrata leitos em hospitais particulares**. G1 PE, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/04/17/com-ocupacao-de-95percent-nas-utis-publicas-governo-de-pe-contrata-leitos-em-hospitais-particulares.ghtml>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁶⁵ *Idem*.

ociosos e, dessa forma, satisfazer suas necessidades, atendendo ao interesse público através do instituto da requisição.

Aparentemente entusiasmadas, as autoridades administrativas acreditaram em uma “colaboração entre a rede privada com o SUS de Pernambuco”⁶⁶, uma vez que, no mês de abril de 2020, houve a requisição de 10 leitos de unidades terapia intensiva de cada hospital, sendo eles o Hospital Português, o São Marcos, o Albert Sabin e o Santa Joana, todos localizados em Recife, capital do Estado. Essa rede de colaboração também parece ser acreditada em razão de que nunca havia tido tal parceria anteriormente. Mais uma vez, o direito administrativo de emergência ganha espaço e torna-se necessária a coparticipação dos entes.

Ainda no final de maio de 2020, com o colapso da rede de saúde pública quase integralmente, Pernambuco atingiu 97% de ocupação dos leitos de UTI. Em julho do mesmo ano, o Hospital Nossa Senhora das Graças, requisitado administrativamente em março, já funcionava com 100% de sua capacidade, quando contava com 140 leitos de unidades de terapia intensiva.

Nos meses seguintes, Pernambuco conseguiu estender essa quantidade, chegando em julho de 2021 com 3 mil leitos dedicados à COVID-19, graças a contribuição da requisição administrativa.

No entanto, graças ao avanço da vacinação em todo o país, embora tardia, a requisição administrativa vem perdendo sua aplicabilidade. Isto é, embora o instituto seja fundamental para evitar o colapso da rede pública de saúde de Pernambuco e garantir o interesse público, a ocupação dos leitos de UTI, em setembro deste ano, é de 44%. Conforme a Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (Seplag), houve queda de 98,9% nas solicitações de leitos para COVID-19. Isso resulta também na reconversão dos leitos que anteriormente eram de dedicação exclusiva aos pacientes diagnosticados com o vírus e no afrouxamento dos leitos do SUS.

No entendimento de Alexandre Mazza, o uso da requisição administrativa é justificada como um “instrumento de exceção na medida em que depende da ocorrência de situação emergencial”⁶⁷ e, portanto, com o progresso da contenção do

⁶⁶ VASCONCELOS, Rosália. **Com 95% de ocupação dos leitos de UTI do SUS, Pernambuco contrata leitos na rede privada**. Diário de Pernambuco, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/04/com-95-de-ocupacao-dos-leitos-de-uti-do-sus-pernambuco-contrata-leit.html>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁶⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. p. 276.

vírus no Estado pernambucano, ela deve se adaptar a tal realidade, perdendo força quando os números de leitos de unidades de terapia intensiva tornam-se adequados.

4.2 Litígio entre o município de Recife e a União Federal: estudo do caso

A requisição administrativa, assim como qualquer outra forma de intervenção do Estado na propriedade e no domínio econômico, exige cautela e adequação no momento de ser posta em prática. Usá-la inadequadamente, sem a observância de outras garantias dadas também aos demais entes federativos, põe em risco a efetividade do instituto. Assim se desenrolou a requisição administrativa feita pela União que resultou em um litígio com o Município do Recife.

Através do Ofício n. 43/2020/CGIES/DLOG/SE/MS, a União requisitou administrativamente ventiladores pulmonares, que foram adquiridos ainda na gestão passada do Município de Recife, junto às empresas Magnamed Tecnologia Médica S/A FILIAL, Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda. e Lifemed Industrial de Equipamentos e Artigos Médicos e Hospitalares S/A.

Por intermédio da Ação nº 0806434-24.2020.4.05.8300, sob o rito comum, o município teve seu pedido de tutela antecipada indeferido para impedir a entrega dos ventiladores pulmonares à União. Importante, no entanto, analisar os fundamentos jurídicos utilizados no pedido de suspensão da liminar feita pelo ente municipal ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5).

Sob o nº 0802886-59.2020.4.05.0000⁶⁸, o requerente valora o direito à vida e o direito à saúde na situação de crise vivenciada em todo o país, não podendo abrir mão dos equipamentos em que pese o risco de as UTIs ficarem inutilizáveis sem os equipamentos objetos da demanda. Na decisão, insta esclarecer o que a Prefeitura alegou:

(...) f) ocorre que o autor tomou conhecimento da requisição de bens pela União, entre os quais todos os ventiladores pulmonares da Magnamed Tecnologia Médica S/A FILIAL, já adquiridos pelo Município e afetados à destinação pública; g) sem os ventiladores, as UTI's montadas pelo Município do Recife não se prestarão ao tratamento dos doentes acometidos de COVID-19, na medida em que o comprometimento da função respiratória é da essência da manifestação da doença e, na sua forma grave, é a principal causa de morte; h) trata-se de cidade com alto número de idosos - são mais de 200.000 (duzentos mil) -, grupo de risco com acentuada e gradativa taxa

⁶⁸ DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **TRF-5 barra tentativa da União de confiscar ventiladores pulmonares comprados pela PCR**. 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2020/03/trf5-determina-que-mais-de-200-respiradores-pulmonares-adquiridos-pela.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

de letalidade a partir dos 60 (sessenta) anos de idade, podendo-se chegar a 15% (quinze por cento) de letalidade aos 80 (oitenta) anos de idade; i) mantida a requisição administrativa empreendida pela União - cujo destino é desconhecido, até porque o ato que a estabeleceu é completamente genérico, o que restou devidamente demonstrado na petição inicial da ação originária -, a grave lesão à saúde pública recifense certamente restará concretizada, dado que as UTI's destinadas ao tratamento da COVID-19 deixarão de estar equipadas com o principal equipamento necessário para o enfrentamento das formas graves da enfermidade; (...).⁶⁹

Pode-se concluir que o argumento para impedir a União de requisitar os ventiladores pulmonares do Município de Recife é pautado nas mesmas justificativas da própria requisição: o risco de colapso da rede pública de saúde municipal, o prejuízo aos recursos públicos investidos e ao interesse público do município, anulando os esforços para o combate da pandemia.

Deferido o pedido da suspensão da liminar pelo Desembargador Vladimir Souza Carvalho, enfatizou-se mais uma vez que:

No exame que me é dado empreender, visualizo a ameaça de grave lesão à saúde pública de que trata o pedido de suspensão. Conforme asseverado pelo Município requerente - e de conhecimento notório -, a humanidade vivencia uma pandemia. O agente, conhecido como novo coronavírus, já provocou mais de 12 mil óbitos no mundo e avança a passos largos - em progressão geométrica - em nosso país.⁷⁰

Acertada a decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, permanece, então, a ligação da requisição administrativa, que deve ter caráter emergencial, com o direito fundamental à vida e, mais precisamente, o direito à saúde, ambos com proteção constitucional. São conceitos jurídicos indissociáveis nesse período de pandemia e que carecem de minuciosa atenção e cautela no deferimento, para que requisições como a feita pela União Federal não se repitam.

4.3 O direito fundamental à saúde em face da requisição de UTIs

De modo a encerrar os estudos sobre a requisição administrativa no contexto da pandemia e todo o interesse público envolvido nesse processo, vem à tona um direito/garantia fundamental de proteção constitucional: o direito à saúde. Previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social, resta à União, aos Estados e aos Municípios a sua prestação positiva. Por essa razão o Art. 23 do mesmo

⁶⁹ TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **COVID-19: TRF5 determina que mais de 200 respiradores pulmonares adquiridos pela Prefeitura do Recife permaneçam no município.** Recife, PE: 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=322258>. Acesso em: 11 ago. 2022.

⁷⁰ *Idem.*

diploma legal determina a competência concorrente de todos os entes da federação na prestação de saúde aos cidadãos.

Nos tempos atuais, na crise pandêmica, tornou-se ainda mais imprescindível a garantia do direito à saúde. Com o Sistema Único de Saúde (SUS) tem-se uma forma de aplicabilidade desse direito social. Por sua vez, a requisição administrativa completa a aplicabilidade do direito quando de sua realização de forma emergencial e o poder público dispõe de uma gestão pouco efetiva.

Ganha ênfase também essa intervenção na propriedade privada e no domínio econômico como um método de ilidir a insegurança jurídica e administrativa na garantia do direito à saúde, que surge quando os números de pacientes demandando internação urgente se alarga e as vagas nos hospitais públicos diminuem.

Por conseguinte, o Estado agir por meio da requisição administrativa não deve ser enxergado como um método errado e irrazoável, diante da situação de risco e perigo, como a pandemia. A administração pública, através do instituto, segue as regras de uma ordem jurídica autorizada, inclusive na própria Constituição de 1988.

No entanto, a falta de planejamento e a má gestão não podem justificar a limitação ao direito de propriedade em face do interesse público. Para Fabiano Gonçalves⁷¹, a intervenção do Estado na propriedade e, em específico, a requisição administrativa, só podem ser considerada legítimas se baseadas em dados concretos e objetivos, como os expostos acima referentes ao Estado de Pernambuco, aptos a comprovar que a utilização dos bens requisitados, em cada caso específico, é determinante para impedir maiores riscos à saúde pública, bem como se efetivando o interesse público de relevância para o direito administrativo.

4.4 A Judicialização da Saúde com a Requisição Administrativa

A requisição administrativa, no contexto de medida excepcional e subsidiária, deve ser utilizada de maneira prudente, regulada e acomodada, sob pena de causar o comprometimento do ente requisitante e sobrecarregar orçamentos futuros. Observadas essas hipóteses, o instituto tem seus requisitos legais devidamente combinados no ordenamento jurídico pátrio, podendo ser utilizado pela Administração Pública como ferramenta importante.

⁷¹ GONÇALVES, Fabiano. **Requisição administrativa e a Covid-19**. ConJur, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/fabiano-goncalves-requisicao-administrativa-covid>. Acesso em: 11 ago. 2022.

A saúde está presente como direito fundamental na Constituição Federal brasileira, expressa no artigo 6º como um direito social. Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

5 CONCLUSÃO

Ante o exposto, é possível concluir que a pandemia da COVID-19 estremeceu diversos setores da sociedade brasileira, desestruturando quesitos que já possuíam uma deplorável realidade, como a precariedade das políticas públicas voltadas ao trabalho, à saúde, ao acesso à informação, além da crescente desigualdade regional, ficando ainda mais nítida a desproporcionalidade do acesso à saúde.

Acelerou o processo da calamidade pública no Brasil e abriu margem para que as instituições jurídicas alterassem ou criassem meios processuais e administrativos adaptáveis à nova vivência brasileira. O regime jurídico excepcional tornou-se quase uma regra no ano de 2020.

Atrelada à corrente de um poder de polícia em seu aspecto positivo, devendo existir a efetiva função social da propriedade, a presente pesquisa entende a requisição administrativa por sua natureza emergencial, excepcional e transitória, pois deve-se ter conhecimento de que no ordenamento pátrio existem alternativas diversas também autorizadas e menos intervencionistas na propriedade do particular, como a dispensa de licitação, a importação de equipamentos e o estímulo à inversão industrial.

O instituto da requisição administrativa ganhou ênfase no ano anterior, quando há um razoável tempo não se estudava mais profundamente esse tipo de intervenção. Isso porque se tornou necessária e comum a requisição de equipamentos médicos, de pessoas e de leitos de terapia intensiva com o objetivo de ilidir os efeitos mais tenebrosos de uma crise na área da saúde.

Pode-se assumir que a requisição administrativa fica autorizada no período vivenciado com o novo coronavírus, tendo em vista sua natureza célere e emergencial. Essa conclusão tem como parâmetro as legislações editadas no período da pandemia, o entendimento de juristas e doutrinadores sobre tal instituto e as próprias características inerentes à requisição.

A requisição administrativa se tornou a resposta para a concretização do direito fundamental à saúde frente à crise vivenciada, pois, em que pese tal direito ser social e se inserir mais no âmbito constitucionalista, por ser um direito de todos, coletivo e protegido pela Lei Maior, o estudo conclui que está inserido também quando se busca e se trata da supremacia do interesse público, devendo ser tutelado pela esfera administrativa através da requisição.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASÍLIA. **DF é líder em leitos de UTI, respiradores, médicos e enfermeiros no país**. 2019. Disponível em:

<https://agenciabrasilia.df.gov.br/2020/05/08/df-e-lider-em-leitos-de-uti-respiradores-medicos-e-enfermeiros-no-pais/?amp=1>. Acesso em: 23 jun. 2022.

ALVES, Pedro. **Com ocupação de 95% nas UTIs públicas, Pernambuco contrata leitos em hospitais particulares**. G1 PE, 17 abr. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/04/17/com-ocupacao-de-95percent-nas-utis-publicas-governo-de-pe-contrata-leitos-em-hospitais-particulares.ghtml>. Acesso em: 22 ago. 2022.

AQUINO, Estela M. L. *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva** [online]. v. 25, suppl. 1. Disponível em:

<https://www.scielo.org/article/csc/2020.v25suppl1/2423-2446/pt/>. Acesso em: 11 mar. 2022.

AMIB – Associação de Medicina Intensiva Brasileira. **AMIB apresenta dados atualizados sobre leitos de UTI no Brasil**, 13 jul. 2021. Disponível em:

<https://www.amib.org.br/amib-apresenta-dados-atualizados-sobre-a-covid-19-no-brasil/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 06, de 20 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.257, de 04 agosto de 2010**. Brasília, DF: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7257.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2, de 14 de janeiro de 1966**. Autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população e dá outras providências. Brasília, DF: 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0002.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Brasília, DF: 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 22 Jul 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990**. Brasília, DF: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília, DF: 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Brasília, DF: 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.340, de 01 dezembro de 2010**. Brasília, DF: 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12340.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Brasília, DF: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília, DF: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.898, de 11 novembro de 2019**. Brasília, DF: 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13898.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília, DF: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL CONFIRMA PRIMEIRO CASO DE CORONAVÍRUS. **Folha de S. Paulo**, 25 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus.shtml>. Acesso em: 23 jun. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1154.

CARVALHO, Raquel. **Pandemia: regime jurídico extraordinário?**. 21 ago. 2020. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2020/08/12/pandemia-regime-juridico-extraordinario/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

CONGRESSO EM FOCO. **Painel COVID-19**. Portal UOL, 2022. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/covid19/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 313, de 19 de março de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 23 jun. 2022.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. Intervenção do estado sobre a propriedade privada. **Revista de Filosofia Aurora**, v. 15, n. 17, p. 55-61, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4865469/mod_resource/content/2/Maria%20Sylvia%20Zanella%20Di%20Pietro%20-%20Direito%20Administrativo%20-%20p.%201-79.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **TRF-5 barra tentativa da União de confiscar ventiladores pulmonares comprados pela PCR**. 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2020/03/trf5-determina-que-mais-de-200-respiradores-pulmonares-adquiridos-pela.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Estado de direito e estado legal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 157, p. 14-44, 27 jan. 1984. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/%20view/44119>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FLACH, Natália; RIVERA, Carolina. **Só 10% das cidades do país têm a quantidade mínima de leitos segundo OMS**. Exame, 01 abr. 2020. Disponível em: <https://exame.com/brasil/so-10-das-cidades-do-pais-tem-a-quantidade-minima-de-leitos-segundo-oms/>. Acesso em: 10 ago. 2022.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789**. Assembleia Nacional Constituinte, 26 de agosto de 1789. Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

GABARDO, Emerson; WATZKO, Nicholas Andrey Monteiro. Requisição administrativa, interesse público e direitos fundamentais em tempos de COVID-19. **Fórum Administrativo**, v. 20, n. 236, p. 25-34, out. 2020. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/148672>. Acesso em: 23 jun. 2022.

GONÇALVES, Fabiano. **Requisição administrativa e a Covid-19**. ConJur, 22 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-22/fabiano-goncalves-requisicao-administrativa-covid>. Acesso em: 11 ago. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Relatório de Gestão do 3º Quadrimestre de 2020**. Disponível em: <http://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-3o-quad-2020-Saude-PE.pdf>. Acesso em: 22 out. 2021.

GOVERNO FEDERAL. **Enfrentamento ao coronavírus: permitida importação de equipamentos usados para UTI**. Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/enfrentamento-ao-coronavirus-permitida-importacao-de-equipamentos-usados-para-uti>. Acesso em: 10 ago. 2022.

GOVERNO FEDERAL. **Recomendação nº 026, de 22 de abril de 2020**. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/recomendacoes-2020/1131-recomendacao-n-026-de-22-de-abril-de-2020>. Acesso em: 10 ago. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2021**. Disponível em: <https://bit.ly/3ua3diW>. Acesso em: 23 jun. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNS 2019: sete em cada dez pessoas que procuram o mesmo serviço de saúde vão à rede pública**. Agência IBGE Notícias, 04 set. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2R4wk9n>. Acesso em: 23 jun. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Saúde: sintomas, estabelecimentos de saúde, providências tomadas, planos de saúde, 2020**. Disponível em: <https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/saude.php>. Acesso em: 23 jun. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Direito Administrativo da Emergência - um modelo jurídico**. Migalhas, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325042/direito-administrativo-da-emergencia---um-modelo-juridico>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3. ed, trad. Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989460/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

OLIVIERI, Ricardo de Azevedo. O acesso à justiça e esclarecimento do papel do Judiciário em face da necessidade de aplicação da igualdade e da realização dos direitos das minorias: “Não basta que todos sejam iguais perante a lei. É preciso que a lei seja igual perante todos.”. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 3, p. 1670–1675, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i3.4753. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/4753>. Acesso em: 09 dez. 2022.

PEREIRA, Roger. **Quanto custa para o Estado um leito de UTI Covid?**. Gazeta do Povo, 27 jun. 2020. Disponível em: <https://shortest.link/16Uq>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PINHEIRO, Murilo. **Um rumo para a indústria nacional** - alternativa a ser considerada neste momento é reversão de parques fabris ociosos à produção de equipamentos hospitalares. Palavra do Murilo, SEESP - Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo, 26 maio 2020. Disponível em: <https://www.seesp.org.br/site/index.php/je-offline/item/19248-um-rumo-para-a-industria-nacional>. Acesso em: 10 Ago 2022.

SIDOU, José Maria Othon *et al.* **Dicionário Jurídico**. 11. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2016. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/>. Acesso em: 23 jun. 2022.

TRF5 – Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **COVID-19: TRF5 determina que mais de 200 respiradores pulmonares adquiridos pela Prefeitura do Recife permaneçam no município**. Recife, PE: 23 mar. 2020. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=322258>. Acesso em: 11 ago. 2022.

VASCONCELOS, Rosália. **Com 95% de ocupação dos leitos de UTI do SUS, Pernambuco contrata leitos na rede privada**. Diário de Pernambuco, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2020/04/com-95-de-ocupacao-dos-leitos-de-uti-do-sus-pernambuco-contrata-leit.html>. Acesso em: 22 ago. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19**. 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 23 jun. 2022.