

Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva

Request administrative constitutional: normative grounds and structural characteristics of the intervention measure

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹

RESUMO

A requisição administrativa é frequentemente assinalada pela doutrina pátria como a forma mais drástica de intervenção estatal na propriedade privada. Entre as inúmeras características que edificam o instituto, a urgência no apossamento dos bens e/ou na fruição dos serviços particulares, visando o combate do perigo público iminente, é o seu grande traço identificador. Todavia, essa atmosfera singular parece não ter sido suficiente para instigar trabalhos investigativos mais aprofundados nos últimos anos, permanecendo a temática ainda injustamente pouco explorada pelos cientistas jurídicos, resumindo sua narrativa a escassos parágrafos nos manuais universitários. A greve dos caminhoneiros, também chamada de crise do diesel, ocorrida em 2018 em praticamente toda a extensão do território brasileiro, despertou novamente o interesse pela matéria, tendo em vista o Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018, ter autorizado o emprego da

¹ Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestre em planejamento e políticas públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em gestão pública, especializações em direito e processo constitucionais, em direito e processo administrativo e em direito processual penal pela Universidade de Fortaleza (Unifor), onde também é professor visitante da Divisão de Pós-Graduação. Membro e sócio-fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). Membro do Corpo Editorial da revista Dizer da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br

requisição administrativa pelas Forças Armadas objetivando a garantia da lei e da ordem. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que a maneira enérgica de ingerência estatal na seara privada apresenta tanto uma vertente preventiva quanto um tratamento repressivo. O objetivo desta pesquisa consiste em definir os contornos legais dessa medida pouco simpática, mas extremamente necessária, evitando práticas abusivas na sua utilização.

Palavras-Chave: Requisição administrativa. Intervenção estatal na propriedade privada. Limitação à autonomia privada. Características constitucionais e infraconstitucionais. Princípio da supremacia do interesse público.

ABSTRACT

The administrative requisition is often signaled by homeland doctrine as the most drastic form of state intervention in private property. Among the innumerable characteristics that build the institute, the urgency in the seizure of goods and/or the enjoyment of private services, aiming to combat the imminent public danger, is its great identifying trait. However, this unique atmosphere does not appear to have been enough to instigate further investigative work in recent years, and the subject is still unjustly under-explored by legal scientists, summarizing their narrative with scarce paragraphs in university textbooks. The truckers' strike, also called the diesel crisis, which took place in 2018 in practically the entire Brazilian territory, again aroused interest in the matter, in view of Decree No. 9.382, dated May 25, 2018, authorizing the use of the administrative request by the Armed Forces aiming at the guarantee of law and order. Through a bibliographical and documentary research, it was

possible to verify that the energetic way of state interference in the private sector presents both a preventive and a repressive treatment. The objective of this research is to define the legal contours of this unfriendly but extremely necessary measure, avoiding abusive practices in its use.

Keywords: Administrative request. State intervention in private property. Limitation on private autonomy. Constitutional and infra-constitutional characteristics. Principle of supremacy of the public interest.

Recebido: 04/07/2018

Aprovado: 06/08/2018

1 INTRODUÇÃO

A construção teórica, corriqueiramente mencionada pela doutrina administrativista como sendo o alicerce comum de todas as modalidades de intervenção do poder público na propriedade privada, gira em torno da noção de supremacia do interesse geral sobre a vontade particular, figurando como uma das prerrogativas mais evidentes e inerentes da administração pública. Contemporaneamente podemos visualizar seis diferentes formas de ingerência estatal na propriedade privada, cada qual com suas respectivas funções: a limitação administrativa e a servidão administrativa têm a finalidade de ordenar e coordenar o uso da propriedade; a ocupação temporária e a requisição administrativa têm o objetivo de utilizar temporariamente a propriedade; o tombamento tem a missão de identificar e preservar o valor histórico, artístico e cultural da propriedade;

a desapropriação tem o desígnio de adquirir a propriedade, mediante indenização, a fim de satisfazer o interesse social.

É cediço que uma das funções típicas do Poder Executivo é administrar o interesse público, materializando as determinações oriundas das casas legislativas, dando vida à máquina estatal. Mesmo nos modelos de governo considerados mais eficientes, torna-se praticamente impossível prever todos os acontecimentos sociais, deixando sempre um espaço em aberto para os chamados eventos incertos, principalmente quando relacionados aos fenômenos da natureza. Foi inspirada nessa imprevisão que se tornou necessária a existência de uma ferramenta de natureza jurídico-administrativa que fosse extremamente rápida e eficiente no intuito de afastar eventuais perigos coletivos, protegendo com segurança sua população. O fator urgência é, categoricamente, a marca registrada do instituto da requisição administrativa, possibilitando que a autoridade pública competente apresente soluções ágeis para evitar danos ainda maiores à coletividade.

Adotando a famigerada classificação do jurista alemão Georg Jellinek (apud ALEXY, 2008, p. 254) acerca da teoria geral dos direitos fundamentais, a requisição administrativa constitui um direito a prestação, ou seja, exige-se uma conduta proativa dos gestores públicos, um comportamento estatal positivo, um dever de agir. Não se trata de uma espécie de serviço público, mas de uma atividade governamental caracterizada pelo sacrifício temporário de direito por intermédio da intervenção na autonomia privada, em face do exercício do poder de polícia, não sendo cabível a aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95.

Por meio de uma inquirição bibliográfica e documental,

esta pesquisa tem como objetivo investigar as principais características que estruturam a requisição administrativa constitucional, temática ainda pouco explorada de maneira verticalizada pela doutrina administrativista pátria. Ultrapassando a primeira etapa, de conteúdo puramente introdutório, em seguida vêm algumas breves considerações sobre a origem da ferramenta intervencionista. Na terceira etapa, há a análise do conceito do instituto, trazendo à baila as definições de alguns dos mais relevantes pensadores brasileiros neste segmento e a construção de uma definição própria. Um pouco mais à frente também foram analisados tanto os fundamentos genéricos, de caráter mais subjetivo, quanto os fundamentos específicos, de caráter mais objetivo, sobre o dispositivo. Na quinta parte, núcleo essencial da pesquisa, foram realizados vários comentários sobre as seis características que estruturam a requisição, elencadas a nível constitucional e infraconstitucional. Encerrando os trabalhos, restou concluído que, embora se trate de norma de eficácia plena, de aplicabilidade direta, imediata e integral, seus dispositivos devem ser interpretados restritivamente, nos limites objetivos e condições predeterminadas.

2 ORIGEM DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

A gênese do instituto da requisição administrativa está ligada diretamente à atuação das forças armadas, tendo por objetivos a defesa do território, a manutenção da soberania nacional e o resguardo da segurança interna². Prova disso está na mani-

² É possível afirmar que essa espécie de intervenção estatal remonta ao período do direito militar romano, à época em que os grandes deslocamentos das tropas oficiais através das propriedades privadas dependiam da simples e gratuita postulação junto a seus respectivos proprietários (MAZZA, 2015, p. 741).

festação da primeira forma desta medida interventiva no direito brasileiro, admitida tão somente em tempo de guerra externa, em virtude de comoção intestina grave ou em consequência do estado de sítio. Devido a sua origem essencialmente bélica, essas limitações mais rudimentares à autonomia privada eram também denominadas de requisições militares, retratando fielmente a atmosfera castrense.

Com a evolução da sociedade moderna e consequentemente do direito pátrio, essa ferramenta, antes exclusivamente beligerante, deu origem a outra categoria, de natureza civil, utilizada em tempo de paz e normalidade. Fruto desse progresso, a requisição administrativa se transformou em importante instrumento colocado à disposição do poder público, auxiliando na proteção dos direitos fundamentais quando ameaçados ou violados. Devido a sua nova roupagem, essas medidas interventivas de natureza eminentemente administrativa são também denominadas de requisições civis³.

Atualmente, nosso ordenamento jurídico admite a viabilidade da expedição de duas espécies de requisições, uma de natureza militar e outra de natureza civil, podendo incidir durante um período de guerra declarada ou uma época de paz. No

³ Mais recentemente, durante a paralização dos caminhoneiros, também chamada de crise do diesel, movimento paredista ocorrido em praticamente todos os estados brasileiros durante o governo presidencial de Michel Temer (MDB), foi assinado o Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018. A espécie normativa autorizou o emprego das Forças Armadas objetivando garantir a lei e a ordem (GLO) em ações que visassem a desobstrução de vias públicas federais durante determinado prazo. Essa desobstrução foi consentida pela utilização do instituto intervencionista da requisição administrativa, por meio das seguintes ações: a) a remoção ou a condução de veículos que estivessem obstruindo a via pública; b) a escolta de veículos que prestem serviços essenciais ou transportem produtos considerados essenciais; c) a garantia de acesso a locais de produção ou distribuição de produtos considerados essenciais; d) as medidas de proteção para infraestrutura considerada crítica. A medida emergencial foi autorizada devido à grande repercussão que os distúrbios da paralisação causaram em todas as esferas da sociedade brasileira, impactando diretamente a economia nacional. Estimativas preliminares apontam que o desabastecimento gerado pelo movimento grevista ocasionou um prejuízo que supera R\$ 75 bilhões, empurrando para baixo o desempenho do produto interno bruto de 2018 (SILVA, 2018).

primeiro ambiente, como se trata de situação totalmente excepcional, visando a satisfação de algumas necessidades bastante específicas, as requisições militares e civis se encontram regulamentadas no Decreto-Lei nº 4.812/42. No segundo ambiente, como é situação perfeitamente habitual, as requisições militares e civis estão basicamente regulamentadas pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e, trazendo algumas exclusividades, por um pequeno número de legislações alienígenas⁴.

Diante dos dados encontrados e sistematizados, pôde-se realizar a revisão. Acredita-se que o resultado poderá induzir novas pesquisas, compreendendo os novos caminhos ou desenvolvimentos na gestão.

3 CONCEITO DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

Analisando a temática da requisição administrativa em sede constitucional é possível verificar que seu texto normativo revela uma série de características, mas não apresenta uma conceituação positiva do instituto, transferindo essa responsabilidade, sobretudo, para os pesquisadores da área do direito administrativo.

Segundo o clássico ensinamento de Hely Lopes Meirelles, requisição administrativa é “a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias” (2002, p. 597).

⁴ Importante realçar que o objeto central desta pesquisa restringe-se à análise das características constitucionais da requisição civil ou administrativa, no período de normalidade, situação mais corriqueira de sua incidência.

Conforme a prudente orientação de Celso Antônio Bandeira de Mello, requisição administrativa:

[...] é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, 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. (2010, p. 906)

De acordo com a oportuna intervenção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, requisição administrativa é o “ato administrativo unilateral, autoexecutório 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” (2013, p. 144). Em concordância com a interpretação tecnicista de José dos Santos Carvalho Filho, requisição administrativa “é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente” (2013, p. 792). Invocando o legendário magistério de Diógenes Gasparini, requisição administrativa é “a utilização, quase sempre transitória e autoexecutória, pela Administração Pública, de bens particulares, mediante determinação da autoridade competente, com ou sem indenização posterior, em razão ou não de perigo público” (2006, p. 748).

Cruzando as definições anteriores, é possível verificar que todas elas direcionam para o conjunto de elementos responsáveis pela formação teórica do instituto. Desta forma, podemos conceituar requisição administrativa como uma modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, facultando a autoridade

competente a utilizar bens e/ou serviços particulares, pelo lapso temporal necessário, objetivando afastar ou minimizar o perigo público iminente, restando assegurada a indenização posterior, desde que comprovado o prejuízo. Importante ressaltar que este conceito foi edificado utilizando como parâmetro o manto constitucional, objeto principal desta investigação doutrinária.

4 FUNDAMENTOS DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

A análise dos fundamentos da requisição administrativa nos remete a dois grupos de dispositivos constitucionais essenciais que servem de alicerce teórico-normativo da medida interventiva. O primeiro assume caráter mais genérico e complementar, trazendo à baila a discussão central sobre a propriedade atrelada à necessidade do cumprimento da função social, servindo também de embasamento para as demais modalidades de intervenção estatal. O segundo tem caráter mais específico e central, arrolando de forma expressa todas as ferramentas exigidas para uma edificação prática e objetiva da requisição, delimitando sua utilização, evitando abusos das autoridades competentes. Embora sejam vários os dispositivos constitucionais invocados, todos são considerados essenciais para uma perfeita compreensão da estrutura da medida interventiva.

4.1 Fundamentos genéricos

A temática da propriedade é um dos assuntos mais recorrentes do texto constitucional, prevista de maneira expressa em vários momentos ao longo de sua explanação, retratando a

moderna sociedade de mercado na qual estamos todos inseridos. Enquanto no art. 5º, XXII, da CF/88 a propriedade aparece como um direito fundamental, no art. 170, II, surge como um princípio geral da atividade econômica. Por sua vez, o art. 5º, XXIII, o art. 170, III, e o art. 186 da CF/88 anunciam, conjuntamente, a função social da propriedade, não podendo esta ser exercida mais livremente, devendo atender às finalidades públicas normativamente estabelecidas.

Novamente a delimitação na utilização da propriedade, pelo cumprimento da função social, vem esculpida no art. 182, § 2º, da CF/88, possibilitando a intervenção estatal nas hipóteses de não satisfação das exigências fundamentais expressas. Como exemplo de reprimenda, o poder público municipal poderá, mediante lei específica, promover parcelamento ou edificação compulsórios, instituir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, ou requerer a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal. Dessa forma, o direito à propriedade privada, assim como a grande maioria dos direitos fundamentais, não é exercido de modo pleno, absoluto e irrestrito, mas delimitado pelo caráter social firmado constitucionalmente.

Com base nessa relativização, objetivando fazer prevalecer a supremacia do interesse público, como garantia da sobrevivência da coletividade, cabe à autoridade competente limitar a autonomia da propriedade quando necessário, originando, assim, um importante ramo do estudo do direito administrativo. Dentre as inúmeras formas de intervenção estatal na propriedade privada, tais como limitação administrativa e ocupação temporária, a requisição administrativa, alvo desta pesquisa, se

destaca, pelo caráter emergencial na sua decretação, visando o combate do perigo público iminente.

4.2 Fundamentos específicos

O dispositivo constitucional que trata especificamente do instituto da requisição administrativa é o art. 5º, XXV, trazendo de maneira objetiva as características essenciais da ferramenta interventiva:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Porém, analisando sistematicamente o texto constitucional, é possível verificar mais duas importantes normas que também se referem a medida interventiva, não sob esta nomenclatura, mas com o mesmo espírito funcional. Dessa forma, o art. 136, § 1º, II, e o art. 139, VII, da CF/88 são também apontados pela doutrina mais abalizada como típicos casos de limitação à propriedade privada.

Topologicamente se constata que essas duas modalidades de apossamento estão inseridas no quinto título, responsável pela abordagem dos instrumentos utilizados para a defesa do Estado e das instituições democráticas. Enquanto a primeira hipótese somente poderá ser utilizada em caso de deflagração de estado de defesa, a segunda hipótese apenas será requerida

em caso de vigência de estado de sítio. Devido a essas condicionantes, tais espécies não poderão ser empregadas cotidianamente pelas autoridades competentes, mas somente durante as referidas situações de excepcionalidade.

Não era necessário o texto constitucional ter previsto essas duas possibilidades de requisição administrativa para os períodos incomuns, pois a fundamentação específica em casos de normalidade já autoriza as demais. Se para as situações habituais já está admitida a intervenção estatal sobre a propriedade particular, com maior razão se legitima sua aplicação em situações anormais, em que vários direitos fundamentais são costumeiramente restringidos. Esse preciosismo do legislador constituinte originário reflete o caráter analítico do diploma maior, examinando com riqueza de detalhes todos os assuntos entendidos como relevantes⁵.

5 CARACTERÍSTICAS DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

As características basilares que norteiam a requisição administrativa são encontradas principalmente no texto constitucional, que as elencou de forma expressa. De maneira complementar, trazendo algumas especialidades à medida interventiva, outras particularidades são também apontadas pela legislação infraconstitucional, pela doutrina pátria e pela jurisprudência mais qualificada dos tribunais superiores.

Objetivando uma análise mais completa e aprofundada do instituto, é possível separar didaticamente as características

⁵ Embora sejam três os fundamentos específicos para a decretação de medida administrativa, apenas o primeiro está destinado a situações de normalidade, ficando os outros dois reservados para um estado de anormalidade.

deste ato administrativo unilateral em quatro volumosos grupos: constitucionais, infraconstitucionais, doutrinários e jurisprudenciais. O objeto desta pesquisa é apenas o exame constitucional da requisição, visto que é o responsável pela fundação teórica do instituto, inclusive de suas modalidades alternativas. Com relação ao primeiro grupo, foi a redação originária do art. 5º, XXV, da CF/88 que expressamente elencou as seis características essenciais da requisição administrativa: (i) perigo público iminente, (ii) autoridade competente, (iii) discricionariedade, (iv) uso, (v) propriedade particular e (vi) indenização.

Figura 1: Características da requisição administrativa

| Requisição administrativa | | | | | |
|---------------------------|-----------------------|--------------------|-----|------------------------|-------------|
| perigo público iminente | autoridade competente | discricionariedade | uso | propriedade particular | indenização |

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

5.1 Perigo público iminente

Não há em nosso ordenamento jurídico conceituação objetiva do que vem a ser perigo público, sendo necessário recorrer à doutrina e à jurisprudência pátria especializadas, aliadas ao bom senso inerente aos operadores da ciência jurídica, a fim de individualizar a situação-problema. Em apertada síntese, pode-se definir “perigo público” como qualquer acontecimento provocado por ações humanas ou eventos da natureza que ocasionem grave risco para a coletividade, colocando em xeque a vida, a liberdade, a igualdade, a saúde, a segurança ou a propriedade das pessoas envolvidas.

Nestes termos, para a caracterização de perigo público, requisito indispensável da requisição administrativa, é necessária a coexistência de duas peculiaridades: a manutenção de uma situação absolutamente excepcional e a abrangência de parcela considerável da população da localidade envolvida.

Quanto à primeira, o ambiente da requisição administrativa exige a ocorrência de um conjunto de circunstâncias fora da normalidade, uma conjuntura totalmente anômala quando comparada ao ambiente natural. Dessa maneira, não é admissível a utilização de medida interventiva para acontecimentos corriqueiros, episódios habituais, casos usuais e de natureza meramente ordinária. Quanto à segunda, o ambiente da requisição administrativa exige a ocorrência de uma publicidade no ocorrido, um ambiente de perturbação coletiva, alcançando parcela considerável de pessoas atingidas. Dessa forma, não é admissível a utilização de medida interventiva para acontecimentos pontuais, episódios isolados, casos individuais e com pouca repercussão.

Em suma, o perigo para fundamentar uma medida interventiva possui uma natureza enobrecida, devendo obrigatoriamente estar ancorado em ocorrência anormal e pública, tratando de situações extraordinárias e abrangendo interesses da coletividade. Aqui reside a principal diferença entre os institutos da requisição administrativa e da ocupação temporária, não sendo necessária, nesta última modalidade, uma situação de perigo, bastando a constatação de uma necessidade pública natural durante o período de normalidade. Tal contexto, que pode ter origem tanto por ações humanas, comissivas ou omissivas, quanto por forças naturais, previsíveis ou imprevisíveis, acarreta uma situação de perigo à coletividade. Diante da urgência,

surge a necessidade do poder público se utilizar de medidas rápidas, inadiáveis e seguras a fim de afastar o risco anunciado e retomar o bem-estar social.

Importante ainda ressaltar que o texto normativo foi bastante claro ao exigir não um perigo público qualquer, mas, sim, aquele que está prestes a acontecer, na iminência de ocorrer. Vale dizer, somente com o prenúncio do risco coletivo, com a proximidade e imediação da ameaça, é que o poder público se investirá de suas atribuições constitucionais, invocando seu poder de polícia, para a concretização de intervenção estatal à propriedade privada. Antes da configuração deste momento social, as autoridades públicas deverão se valer de outras ferramentas jurídicas e administrativas objetivando resolver o caso concreto. Como exemplo, podem-se citar calamidades públicas, convulsões sociais, inundações, incêndios, epidemias, conflitos armados, catástrofes, sonegação de gêneros de primeira necessidade, deficiência no atendimento à saúde, enfim, tudo aquilo que envolver desgraças de ordem coletiva⁶.

5.2 Autoridade competente

A competência exigida no texto constitucional para a solicitação de medida interventiva se refere a uma autoridade pública de natureza civil, pertencente à esfera administrativa, ocupante de cargo, emprego ou função pública, exercendo atribuições de comando, chefia ou direção. Decompondo o famigerado trocadilho jurídico, no qual nem todo agente público é considerado autoridade pública, mas toda autoridade pública é

⁶ A terminologia “perigo público iminente” não deve ser confundida com a expressão “perigo público atual”, sendo esta caracterizada como aquela ameaça presente, que já está ocorrendo. Uma clássica previsão normativa que ilustra muito bem a utilização diferenciada entre os referidos institutos é a ferramenta da legítima defesa (art. 25 do Decreto-Lei nº 2.848/40).

obrigatoriamente um agente público, pode-se inferir que para a decretação de requisição administrativa não basta apenas a condição de agente público, sendo necessária também a presença obrigatória de força de comando dentro de suas atribuições legalmente estabelecidas.

Nestes termos, o sujeito ativo de medida interventiva, denominado de requisitante, poderá fazer parte tanto da administração direta (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) quanto da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios públicos, concessionárias e permissionárias), desde que tenha o poder de chefia inerente a suas funções cotidianas.

Aprofundando a temática, não há como elencar um rol taxativo das autoridades públicas capazes de decretar prática interventiva, tendo em vista a diversificada estrutura administrativa de cada ente federado. Mas é possível verificar que o fator preponderante da utilização da requisição administrativa, além da posição de direção inerente ao cargo, emprego ou função, é a previsão normativa de que aquela autoridade pública se encontra previamente autorizada a realizar ato objeto de intervenção. Como exemplos, se a urgência é causada na seara da segurança pública estadual, caberá ao governador, na pessoa do secretário de Segurança Pública e Defesa Social do estado; se o fato anormal for decorrente de problemas que envolvam a saúde pública municipal, incumbirá ao prefeito, na pessoa do secretário de Saúde do município.

Considerando que a decretação de requisição administrativa é conduta de natureza político-administrativa, submetida exclusivamente à discricionariedade do gestor estatal, visando a manutenção da ordem social em benefício dos interesses coleti-

vos, tais autoridades deverão integrar, de maneira preferencial, os quadros de agentes do Poder Executivo⁷. Todavia, como as demais estruturas públicas também exercem atribuições de conteúdo administrativo, como funções atípicas a sua finalidade precípua, também seria admissível que os agentes pertencentes aos quadros dos Poderes Legislativo e Judiciário decretassem medida interventiva, desde que desempenhando funções executivas.

Inclusive, nada impede que o consagrado agente público de fato necessário execute um ato de requisição administrativa. Segundo a doutrina administrativista, a teoria do funcionário de fato consiste na prática de uma conduta de interesse público, manuseada por determinadas pessoas que (i) não possuem vínculo algum com a Administração Pública, ou que (ii) possuem vínculo, mas este foi estabelecido de forma irregular. Além da execução do ato ocorrer em benefício da vontade coletiva, aparentando obedecer ao princípio da legalidade, ele foi realizado em decorrência de um fato puramente emergencial, sendo necessária uma resposta estatal imediata a fim de ver sanada a problemática instaurada. Invocando o princípio da segurança jurídica, sua conduta se equipara à de uma autoridade pública, sendo validada se por outro motivo não estiver viciada.

5.3 Discricionariedade

Observando mais detidamente o tópico específico da discricionariedade, uma das características da requisição administrativa, é preciso esmiuçar com bastante sutileza quais são os momentos de sua incidência. Nesse ambiente, o ato administrativo que origina medida interventiva restritiva possibilita o estudo par-

⁷ Reforçando este raciocínio, a requisição administrativa independe tanto da prévia aquiescência do particular quanto da prévia intervenção jurisdicional (NOHARA, 2013, p. 718).

ticularizado da discricionariedade em três possíveis dimensões.

Na primeira, analisa-se a interpretação da autoridade pública competente, identificando se aquele acontecimento social em evidência, humano ou natural, de fato representa um iminente perigo à coletividade. Não há como rotular algumas situações ocasionais como obrigatoriamente transmissoras de ameaça à população, pois esse reconhecimento depende muito do grau de desenvolvimento de cada região. Assim como existem unidades federativas extremamente desenvolvidas e aparelhadas, capazes de suportar volumosas agitações, há localidades imensamente frágeis e desestruturadas, sucumbindo a qualquer abalo mais intenso. Trata-se de um ato discricionário para o agente público, ficando ao seu arbítrio a decisão pela ocorrência da subsunção constitucional, desde que observada a realidade do território envolvido.

Na segunda, após a identificação do risco como sendo público, analisa-se a decisão da autoridade competente em utilizar fisicamente bens e serviços privados a fim de combater situação emergencial. Valer-se-á, nesse momento, de seu juízo de razoabilidade para verificar se naquele caso concreto a medida interventiva será realmente necessária, podendo utilizar-se de outras ferramentas disponíveis no ordenamento jurídico. Partindo-se da constatação de que toda atividade estatal que limita a autonomia privada é extremamente agressiva e incômoda, a requisição deve ser encarada como medida excepcional, aplicada em última instância e desde que absolutamente essencial. Trata-se, novamente, de um ato discricionário para o agente público, devendo tentar esgotar primeiro a estrutura administrativa colocada à sua disposição, para somente após adentrar na seara privada.

Na terceira, após a identificação do risco como sendo público e a formalização do apossamento, analisa-se a conduta do proprietário em cooperar com a autoridade competente. É pacífico o entendimento de que a ocupação independe de concordância do particular, não possuindo este qualquer contra-argumento imediato visando negar a decisão, sendo obrigado a atender à determinação unilateral do agente público. Nada impede, todavia, que, após a ingerência estatal, o particular questione judicialmente a validade daquela limitação, seja discutindo a legitimidade da autoridade, seja arguindo a extrapolação do período razoável da ocupação, dentre outros, na tentativa de desfazer o ato administrativo. Trata-se de um ato vinculado para o particular, tendo o dever de suportar a limitação provisória de sua autonomia.

Figura 2: Dimensões da discricionariedade da requisição administrativa

| Ato discricionário | Ato discricionário | Ato vinculado |
|--|--|---|
| Identificar se determinado acontecimento social em evidência de fato representa iminente perigo à coletividade | Decisão da autoridade competente em utilizar fisicamente bens e serviços privados a fim de combater a situação emergencial | Conduta do proprietário em cooperar com a autoridade competente |

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em suma, pela terminologia empregada no texto constitucional, pode-se inferir que a discricionariedade sobrevoa apenas a órbita da autoridade competente, tanto no enquadramento da situação excepcional como sendo de perigo público quanto na necessidade do apossamento de bens e fruição de serviços privados. No que tange à conduta do requisitado, ela é absolutamente vinculada, sendo o particular obrigado a suportar a ingerência

estatal limitando a autonomia de seu patrimônio e exercício profissional em face da iminência de um perigo público.

5.4 Uso

Restando configurado o perigo público iminente, a decretação de medida interventiva gera uma obrigação de fazer negativa ao particular, devendo este permitir que o poder público se utilize livremente de seus bens e/ou serviços privados, empregando-os pelo tempo que a autoridade competente entenda como necessário, visando combater a situação de anormalidade instaurada. Essa obrigação do particular em suportar o uso de seus bens privados tem caráter estritamente passageiro, não implicando transferência do domínio da propriedade para o poder público interveniente. Na verdade, o que existe é tão somente uma limitação administrativa temporária imposta diretamente ao titular do bem impedindo-o de exercer de forma plena e absoluta sua propriedade.

Adentrando na classificação das intervenções estatais, pode-se inferir que a requisição administrativa é uma espécie de intervenção restritiva, pois sua única finalidade é a imposição de restrições e condições à forma de utilização do bem privado. Essa modalidade interventiva não se destina à aquisição indireta da propriedade, mas tão somente à ocupação instrumental desta, servindo de apoio logístico e estratégico a medidas emergenciais. Aqui reside a principal diferença entre os institutos da requisição administrativa e da desapropriação, objetivando, nesta última espécie, a transferência coercitiva e perpétua do bem para as mãos do poder público.

Para certos tipos de requisições, principalmente aquelas

envolvendo bens móveis e fungíveis, estes podem simplesmente deixar de existir imediatamente após sua utilização, inviabilizando a restituição. Nesses casos, embora o objetivo da medida interventiva seja apenas o uso, em decorrência da natureza do bem, acabou irremediavelmente ocorrendo a extinção da propriedade. Como exemplo, podem-se citar aqueles naturalmente consumíveis, tais como os alimentícios, medicamentos e combustíveis. Pelo fato de serem bens que podem ser substituídos por outros da mesma qualidade e quantidade, a problemática se resolve com levantamento do prejuízo e indenização posterior, depois de cessada a situação extraordinária. Logo, cabe ao particular apenas a obrigação de suportar a interferência estatal, de tolerar momentaneamente as imposições emanadas do poder público, ficando a autoridade administrativa competente inteiramente responsável pela condução dos trabalhos, direcionando a maneira como serão utilizados os bens e/ou serviços privados.

5.5 Propriedade particular

Também denominado de requisitado, o particular é o sujeito passivo de medida interventiva. Embora o dispositivo constitucional tenha sido bastante claro, há uma divergência doutrinária entre alguns administrativistas no tocante à figura do destinatário da requisição administrativa. Tomando como base seu fundamento específico, é possível identificar uma vertente restritiva e outra ampliativa.

Segundo a corrente majoritária, liderada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, responsável por uma interpretação restritiva do texto, somente o particular, pessoa física ou jurídica, poderá sofrer uma limitação em sua propriedade privada (2013, p.

144). Este raciocínio utiliza tão somente a leitura do texto constitucional, analisando isoladamente as características essenciais da requisição administrativa elencadas pelo legislador originário, sem levar em conta as especificidades das legislações alienígenas. Segundo a corrente minoritária, liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, responsável por uma interpretação ampliativa da norma, tanto o particular, pessoa física ou jurídica, quanto o poder público poderão sofrer uma limitação em sua propriedade (2010, p. 906). Este raciocínio seria viável desde que a terminologia hipotética “de alguém” pudesse ser empregada em substituição à expressão constitucional “particular”, englobando, assim, todos os bens, privados e públicos, como objetos da requisição administrativa, como sugere o art. 15 da Lei nº 8.080/90.

Para os defensores da corrente majoritária, não seria possível um ente público requisitar administrativamente bens e/ou serviços de outro ente estatal, sendo admissível apenas fazê-lo quando o requisitado fosse um particular. Diante de uma situação de emergência, se houvesse a necessidade da utilização pelo estado-membro de determinado bem imóvel de propriedade do município, a fim de minimizar os efeitos da catástrofe local, deveria a autoridade competente estadual fazê-lo não por meio do instituto da requisição administrativa, mas por outros instrumentos jurídicos.

Divergente entendimento é ventilado pelos defensores da corrente minoritária, que entendem ser perfeitamente admissível um ente estatal se utilizar de medida interventiva quando o requisitado for outro ente público. Ocorrendo um perigo público iminente em determinado município, poderá a autoridade competente do estado-membro manusear o instrumento da

requisição administrativa a fim de utilizar determinado terreno municipal para conter o avanço de tragédia de proporções coletivas, estando obrigado a suportar a presença estatal mesmo não se estiver de acordo com a decisão.

Consolidado, porém, é o entendimento de que a requisição administrativa terá como destinatários os particulares, pessoas naturais e jurídicas, abrangendo seus bens, móveis ou imóveis, urbanos ou rurais e/ou serviços. Refletindo sobre as inúmeras possibilidades de manifestação dessa medida interventiva, Di Pietro chega a denominá-las de modalidades (2013, p. 131).

No tocante a bens imóveis, interessante observação está presente na seara da legislação infraconstitucional, na disciplina de uma espécie de requisição administrativa aplicada exclusivamente para o serviço eleitoral. Nesta medida específica, o legislador optou por criar, no art. 135, § 2º, da Lei nº 4.737/65, uma ordem de preferência no tocante à escolha dos bens imóveis que serão utilizados pela autoridade competente. Dispõe o texto legal que, em primeiro lugar, deverá a autoridade competente eleitoral dar preferência a edifícios públicos, não importando a que ente federativo pertençam. Assim, durante as eleições de âmbito nacional e estadual o poder público poderá requisitar a utilização de imóveis de propriedade do município, tais como escolas, ginásios, prefeitura, entre outros. Continua o dispositivo afirmando que somente na falta de prédios públicos em número e condições adequadas é que deverá a autoridade competente eleitoral utilizar bens imóveis privados. Dessa forma, durante eleições municipais, se todos os edifícios públicos da região estiverem ocupados, poderá o poder estatal requisitar a casa de um morador para servir de apoio no pleito local.

Embora essa ordem de preferência seja utilizada de forma

cogente apenas no âmbito da requisição administrativa para o serviço eleitoral, podemos tomá-la como referência e utilizá-la como modelo para todas as medidas interventivas aplicadas no ordenamento jurídico nacional. Porém este raciocínio só é possível diante da falta de previsão nos diplomas alienígenas sobre uma ordem de bens imóveis utilizáveis pelo poder público, como também pela razoabilidade em sua aplicabilidade, optando sempre pela utilização prioritária do bem público e preservando o bem privado.

Uma indagação de ordem prática bastante pertinente: caberia uma ação de manutenção de posse para evitar que o poder público adentrasse e fizesse uso temporário de propriedade privada? Embora a resposta seja negativa, ela deve ser transmitida com algumas ponderações. Se os argumentos invocados pelo agente público competente como fundamento para a decretação da requisição interventiva se mostrarem frágeis ou inverídicos, poderá o particular alegar esbulho, sendo cabível uma ação de reintegração de posse.

5.6 Indenização

Seguindo o exame da redação constitucional, a decretação de requisição administrativa poderá motivar indenização ulterior do particular em decorrência da utilização de bens e/ou serviços pela autoridade pública.

Pelo estilo da terminologia empregada pelo legislador originário, fica muito clara a intenção em deixar condicionada a possível indenização a ocorrência inevitável de prejuízo. A reparação poderá ou não acontecer, estando sua existência totalmente entrelaçada a ocorrência de danos emergentes: ha-

vendo prejuízo, existirá indenização; não constatado dano, não haverá ressarcimento⁸. Se acontecer avaria, deve ocorrer obrigatoriamente indenização, caracterizando um ato administrativo oneroso. O espírito da norma está na proteção do particular, que não poderá suportar o empobrecimento de seu patrimônio em decorrência da utilização de força estatal resolvendo problemas da coletividade.

Importante ressaltar que lesões patrimoniais causadas em decorrência de intervenção estatal não precisam se manifestar necessariamente de forma imediata, sendo possível a identificação de avaria muito depois de cessada a urgência.

Como exemplo, devido a uma forte chuva, determinada casa foi requisitada pela autoridade pública municipal para funcionar como uma espécie de unidade hospitalar, onde os médicos recebem feridos e prestam primeiros socorros às vítimas. Apesar da gravidade do acontecimento e da quantidade de pessoas resgatadas, poucas vidas conseguiram ser efetivamente salvas, morrendo a grande maioria delas dentro do espaço físico da residência privada, objeto da medida interventiva. O lamentável evento causou grande impacto negativo sobre a propriedade solicitada, visto que após a tragédia natural a casa ficou popularmente conhecida como “a mansão dos horrores”, devido ao incontável número de pessoas que ali sucumbiram. Retornando à normalidade, chocados com o acontecimento, os proprietários do imóvel resolvem se mudar daquela região e, ao colocarem o bem a venda, veio a surpresa: seu valor de mercado tinha caído pela metade, devido aos acontecimentos que ficarão eternamente relacionados àquele imóvel. Neste caso hipotético, apesar de não ter existido nenhuma avaria física apa-

⁸ Nesse mesmo sentido, Paulo e Alexandrino (2015, p. 159) afirmam que a indenização na requisição administrativa é uma ação plenamente condicionada.

rente e imediata ao imóvel, foi constatado um gravíssimo dano valorativo à propriedade, devendo a família ser ressarcida.

Envolvida nesse ambiente protecionista, a interpretação dada à temática da indenização deverá ser a mais ampla possível, atingindo não apenas os danos emergentes, mas alcançando, também, os lucros cessantes. Restando comprovado que o uso temporário dos bens e/ou serviços privados causou paralisação ou interrupção na obtenção de rendimentos, caberá o pleito indenizatório. Como exemplo, devido à mesma chuva forte anteriormente ilustrada, a autoridade pública municipal requisiu administrativamente, além da casa privada, os serviços de dez médicos de um hospital particular, sendo necessários cinco dias para cessar o atendimento às vítimas da enchente. Se tais profissionais da saúde comprovarem que efetivamente sofreram uma redução de seus ganhos financeiros devido ao tempo que atenderam ao chamamento do poder público, configurado está o dano ao serviço, cabendo a indenização aos lucros cessantes. Nesses termos, o valor do ressarcimento deverá ser o mais justo possível, cobrindo o valor integral das perdas de bens efetivamente sofridas, inclusive os lucros que deixaram de auferir, computados por perícia técnica devidamente fundamentada.

A indenização ocorrerá sempre após a cessação do iminente perigo público causador da requisição administrativa, marcada pelo encerramento da utilização da propriedade privada e a consequente desocupação do imóvel. Aqui reside outra diferença entre os institutos da requisição administrativa e da desapropriação, sendo obrigatório, nesta última modalidade, o ressarcimento prévio do dano.

Para caracterizar indenização, não se faz necessário apontar o dolo ou a culpa da autoridade pública competente,

bastando indicar a existência do dano e o nexo de causalidade entre a lesão e a conduta inicial. A temática do ressarcimento na seara da requisição administrativa se fundamenta na responsabilidade objetiva, devendo a indenização ocorrer independentemente da comprovação de dolo ou culpa⁹.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

CARVALHO FILHO, J. d. S. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CUNHA JÚNIOR, D. d. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM. 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas: 2013.

⁹ Não há um procedimento definido em lei para o ressarcimento do prejuízo causado ao particular. Todavia, para a hipótese de ocupação temporária de terrenos vizinhos e desapropriação por utilidade pública, o procedimento para reaver o dano causado ao particular será por via judicial (art. 36 do Decreto-Lei nº 3.365/41). Na ausência de norma específica, seria possível a aplicação analógica do dispositivo.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. d. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.

SILVA, C. Greve de caminhoneiros deixa rastro de prejuízos bilionários em todo o País. **Jornal O Estado de São S. Paulo**, São Paulo/SP, 31 maio 2018, Economia & Negócios.