

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS PÚBLICOS: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO À LUZ DO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DA AUTONOMIA DOS ENTES POLÍTICOS¹

Bianca Silva Matos*

Carla Kellen Mota de Queiroz**

Resumo: A disseminação do vírus SARS-Cov-2, causador da pandemia de COVID-19, modificou a estrutura social e econômica em nível mundial. A atuação do Estado tornou-se imprescindível para a criação de estratégias de contenção da proliferação da doença. Uma das medidas adotadas pela administração pública diz respeito à requisição, pauta de debates jurisprudenciais sobre a aplicação em bens públicos. Diante da atualidade da temática e da falta de discussões doutrinárias sobre o tema, o presente artigo é fruto de uma investigação que teve como objetivo refletir a requisição administrativa efetuada pela União, em face de bens públicos, à luz do princípio federativo e da autonomia dos entes políticos, sob o espectro do questionamento se é possível a requisição de bens pertencentes a entes de maior abrangência por entes de menor abrangência. Para a análise, realizou-se uma pesquisa bibliográfica-documental sob método de abordagem dedutivo e como marco teórico o conceito de princípio federativo e da autonomia dos entes federativos de Dirley da Cunha Júnior (2012). Concluiu-se, assim, que é possível a requisição administrativa de bens pertencentes a entes de maior abrangência por entes de menor abrangência, e vice-versa, à luz dos princípios estruturantes do sistema federativo e desde que seja demonstrado o interesse público, a proporcionalidade e a razoabilidade da medida.

Palavras-chave: Princípio federativo. Bens públicos. Requisição administrativa.

Abstract: *The spread of the SARS-Cov-2 virus, which caused the COVID-19 pandemic, has changed the social and economic structure worldwide. State action has become essential for the creation of strategies to contain the proliferation of the disease. One*

*Graduanda pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Integrante do grupos de pesquisa Transformação do Trabalho, Democracia e Proteção Social (CNPQ/FD/UFBA) e Trabalho, Precarização e Resistências (CNPQ/CRH/UFBA). Participante da Rede de Monitoramento da Reforma Trabalhista (REMIR) e do Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas (CEPEJ).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3882527981343034>.

**Bacharela em Humanidades pelo Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos (UFBA). Graduanda pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Integrante do Grupo de Pesquisa em Controle de Constitucionalidade (GPCC). Participante do Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas (CEPEJ). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9647050799125307>.

¹O artigo é resultado de uma pesquisa realizada entre os meses de abril e outubro de 2020 sob orientação do Prof. Dr. Durval Carneiro Neto no GT Pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas Jurídicas da Faculdade de Direito da UFBA.

of the measures adopted by the public administration concerns the requisition, which is the subject of jurisprudential debates on the application of public goods. Because of the current nature of the theme and the lack of doctrinal discussions on the subject, this article is the result of an investigation that aimed to reflect the administrative request made by the Union, in the face of public goods, in the light of the federative principle and the autonomy of political entities, under the specter of the question whether it is possible to request goods belonging to entities of the greater scope by entities of less scope. For the analysis, bibliographic-documentary research was carried out under the deductive approach method and as a theoretical framework the concept of federative principle and the autonomy of federative entities by Dirley da Cunha Júnior (2012). It was concluded, therefore, that the administrative requisition of assets belonging to entities of the greater scope by entities of lesser scope is possible, and vice versa, in the light of the structuring principles of the federative system and provided that the public interest, proportionality is demonstrated and the reasonableness of the measure..

Keywords: *Federative principle. Public goods. Administrative requisition.*

INTRODUÇÃO

Nos últimos meses, o mundo foi impactado pela disseminação do vírus SARS-Cov-2, causador da pandemia de COVID-19. As estruturas socioeconômicas e políticas foram colocadas em xeque diante da gravidade da disseminação do vírus e da potencialidade de produção de impactos irreversíveis nesses setores. A administração pública, mais que nunca, demonstrou-se como principal responsável pela elaboração e execução de medidas de contenção da doença a fim de evitar prejuízos em todos os âmbitos sociais, razão pela qual os gestores políticos se encontraram diante da urgente necessidade de readaptação dos institutos do Direito Administrativo para alcançar soluções positivas e eficazes no combate à pandemia.

A Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, estabelece em seu art. 3º, inc. VII, a possibilidade de que os gestores públicos requisitem bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, garantido o pagamento de indenização. A requisição administrativa empreendida pela União em face dos Estados e Municípios, com o intento de adquirir os bens integrantes do patrimônio público desses entes, deu espaço para novas discussões relacionadas ao pacto federativo e autonomia dos entes políticos, pedras angulares sobre as quais se assenta o Estado de Direito. Como exemplo da controvérsia, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região manteve 94 respiradores sob a gestão do estado do Ceará e da prefeitura da capital da Fortaleza ao negar o pedido da União que havia requisitado administrativamente de uma empresa fornecedora de material médico os equipamentos comprados pelos entes. O órgão reafirmou o entendimento da 1ª Vara da Justiça Federal no Ceará, em ação civil pública do Ministério Público Federal (MPF) e do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE).

Diante da atualidade do tema e após investigar doutrinas e jurisprudências pouco encontrou-se embasamento e estudos sobre o assunto macro - a requisição administrativa -, e no enfoque à requisição administrativa de bens públicos, também não

houve sucesso na procura, o que apresenta uma demanda de pesquisa e produção acadêmica.

Destarte, indagou-se a possibilidade de requisição de bens pertencentes a entes de maior abrangência por entes de menor abrangência. Esse paradigma foi analisado a partir de uma investigação exploratória, mediante uma reflexão aprofundada e precisa sobre a requisição administrativa de bens públicos. Por conseguinte, associado a este tipo metodológico, utiliza-se a pesquisa bibliográfica-documental para obtenção de dados necessários para a análise do objeto, bem como, vale-se do método de abordagem dedutivo. Adota-se a concepção sobre o princípio da autonomia dos entes federativos e o princípio federativo de Dirley da Cunha Júnior (2012) para compor base conceitual.

Dessa forma, a metodologia citada proporcionou atingir o objetivo de refletir se a requisição administrativa efetuada pela União, em face de bens públicos, vulnera o princípio federativo e o princípio da autonomia dos entes políticos. Constatando-se, a partir dos fundamentos estruturantes do federalismo e nos ditames da razoabilidade e proporcionalidade, que é possível a requisição administrativa de bens públicos pelas entidades federativas de forma recíproca, uma vez que a prevalência do ato da pessoa jurídica de maior abrangência, ao considerar o interesse envolvido, demonstra suposto domínio eminente de ente de maior hierarquia federativa que não encontra respaldo na legislação constitucional ou infraconstitucional.

1. ESTADO FEDERATIVO: UMA REFLEXÃO À LUZ DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.1. Estado de Direito e Estado Democrático: entre construções e rupturas

Na evolução da estrutura estatal, o embate sobre centralização e descentralização de poder sempre esteve em voga. O Estado Absolutista, caracterizado pela concentração de poder na figura do soberano, apenas começa a ser desconstruído a partir dos ideais iluministas de liberdade, igualdade e fraternidade, bases para a formação do Estado de Direito.

Esse modelo surge, portanto, da aglutinação de dois pressupostos básicos, fortemente influenciados pelas concepções jusracionalistas, quais sejam: a ideia de legalidade presente em toda a atividade estatal, bem como o ideal de justiça a ser buscado pelo ente estatal. Daí porque o alicerce desse conceito está fundado na liberdade do indivíduo com a contenção dos poderes do Estado.

Ao longo dos anos o Estado de Direito foi passando por modificações, de modo que os teóricos subdividem seu estudo em fases. A primeira é denominada de Estado Liberal de Direito que tem como principal característica a redução do poder do Estado por meio da lei. A segunda, por sua vez, corresponde ao denominado de Estado de bem-estar social que, ainda baseado nos ditames legais, se estruturou como instrumento de ação específica e concreta ao garantir direitos sociais (STRECK; MORAIS, 2014).

A partir desse movimento de construções e rupturas, chegou-se ao atual Estado

Democrático de Direito, que possui o objetivo de privilegiar a democracia, as garantias legais e a preocupação social (STRECK; MORAIS, 2014). Entende-se, nesse modelo, que a democracia se externa como uma reunião dos valores de igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana. Desse modo, a concepção mais recente de Estado Democrático de Direito se estabelece na fundante sociedade democrática, ao instaurar um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões (SILVA, 2013).

Segundo José Afonso (2013, p. 121), a relevância da lei no Estado Democrático de Direito não deve ser vista apenas sob o ponto de vista formal, de ato jurídico abstrato da ordem jurídica existente, mas também visualizada no seu papel de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado, para o ato de decisão política. Sendo “por meio dela, enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses”.

Pode-se afirmar que as características marcantes do Estado Democrático de Direito são intrínsecas a forma de estado federativa. A descentralização está relacionada à democracia, uma vez que permite contato maior entre o povo e o poder, uma relação histórica exemplificada pelo constitucionalismo norte-americano, base para a construção desse modelo. Ao contrário da centralização, que ostenta um caráter nacional, o federalismo cria mecanismos que proporcionam adaptações normativas à diversidade local. Na descentralização é “necessário garantir que os indivíduos possam discutir livremente, no âmbito local, suas identidades sociais, prioridades institucionais, entendimentos políticos, equacionamentos econômicos” (FORTES; FILOMENO, 2016, p. 207).

A autonomia das unidades políticas regionais, consequência desse fundamento, possui papel central no caráter democrático do federalismo, posto que se configura como um mecanismo institucional de limitação do centralismo e permite a vinculação da ordem geral às particularidades locais. Essa distribuição da ordem política-jurídica, mediante lei, permite que cada localidade disponha sobre os meios adequados para uma deliberação política e uma multiplicidade de centros de decisão atendendo às demandas de cada realidade social (FORTES; FILOMENO, 2016).

O estabelecimento da configuração de uma forma de Estado politicamente descentralizado pressupõe a existência de uma Constituição que o institua, notadamente porque assegura a coexistência entre múltiplos ordenamentos, quais sejam: o da Federação, tido como central, e dos Estados-membros, tidos como parciais, é a função da Constituição Federal (HORTA, 1986).

A escolha pelo modelo federado, forma de Estado adotada pelo constituinte originário com a promulgação da Constituição de 1891, denota uma opção pautada pelo desenvolvimento e autonomia dos entes federativos, já que o texto constitucional promove a distribuição de competências a viabilizar, a princípio, o exercício da autonomia atribuída ao entes, como também concretizar os ideais do Estado Democrático de Direito. É nesse sentido que, para Carlos Velloso (1992), a compatibilidade entre a descentralização funcional do poder com a descentralização geográfica ou

territorial ampliou, de modo significativo, o sistema de proteção à liberdade e propiciou a prática da democracia.

A atual Constituição Federal, de 1988, em seu art. 1º, *caput*, preceitua que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Tal estrutura não pode ser objeto de deliberação, via proposta de emenda constitucional, que objetive aboli-la, de acordo com o art. 60, § 4º, I da CRFB/88, sendo considerada uma cláusula pétrea.

Cabe ressaltar que a União é uma entidade federativa autônoma em relação aos Estados e Municípios, pessoa jurídica de direito público interno, no exercício das atribuições da soberania do Estado brasileiro. Não se confunde, pois, com o Estado Federal, este sim pessoa jurídica de direito internacional e formado pelo conjunto de União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios (MORAES, 2018).

Esse formato de Estado funda-se no princípio da autonomia e da participação política, pressupondo a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade (MORAES, 2018). Tal estruturação pressupõe a existência um governo central e vários governos locais, todos exercendo, em condições de igualdade e com fundamento imediato na Constituição, o poder político (CUNHA, 2012).

O cerne do federalismo repousa na autonomia das entidades que fazem parte do Estado Federal, pois somente este detém o poder soberano, um poder supremo e independente. Envoltos por competências pré-atribuídas pela ordem jurídica central, os entes federativos possuem, portanto, independência para exercer sua parcela de poder dentro dos limites constitucionais (CUNHA, 2012).

Com a intenção de assegurar a subsunção de todos os poderes públicos ao direito, foi afirmada a supremacia constitucional e o caráter plenamente normativo das constituições como uma maneira de reforço à máxima vinculação de todos os poderes do Estado e de sua produção normativa ao direito (MORAIS JÚNIOR, 2007).

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende, portanto, a união indissolúvel dos entes que a compõem, todos dotados de autonomia e possuidores da tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração.

A capacidade de auto-organização se consubstancia na possibilidade de edição das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, como também de sua própria legislação, nos termos do art. 25 da CRFB/88, desde que haja respeito aos princípios constitucionais pré-estabelecidos, o que denota a existência de um governo próprio de acordo com regras por si estabelecidas. O autogoverno, por sua vez, revela que o próprio povo pertencente ao Estado possui capacidade de escolher os seus representantes, de maneira direta, nos Poderes Legislativo e Executivo locais, inexistindo qualquer vínculo de subordinação por parte da União. Por fim, a autoadministração compreende a realização das competências administrativas e legislativas que

lhes foram conferidas pelo texto constitucional, sem qualquer ingerência das outras entidades.

É com a repartição de competência que se estabelece um equilíbrio entre a autonomia dos membros da federação, garantindo-se, assim, um federalismo de equilíbrio. O estabelecimento dessa ordem jurídico-normativa, vinculativa de todos os poderes públicos, confere à União, aos Estados e aos Municípios, como dito, uma distribuição de competências, funções e responsabilidades próprias, cujo conteúdo não pode ser desprezado, sob pena de violação da ordem constitucional vigente atribuidora de balizas às entidades federativas.

A atribuição de um espaço de atuação administrativa conhecido e pré-determinado, com vistas a conservação da independência e autonomia desses entes, relaciona-se intrinsecamente com o princípio da autonomia dos entes e implica na criação de uma ordem jurídica particular legitimada pela própria Constituição Federal.

Desse modo, a atuação autônoma dos Estado-membros representa, a um só tempo, um compromisso com a manutenção do delineamento do pacto federativo, consagrando os fundamentos do Estado Democrático de Direito, como também ratifica a inexistência de uma hierarquia entre os entes, sobretudo porque a ordem constitucional é fundamento de validade da noção de Estado federal.

1.2. Descentralização político-administrativa e autonomia: críticas ao sistema de repartição de competências

O aprofundamento no tema da repartição de competência, como visto, revela-se essencial ao estudo sobre a Federação e a organização do Estado Federal, sobretudo porque a descentralização político-administrativa, característica da federação, ganha contornos específicos através da distribuição de competências, entre os entes federados.

A repartição de competências permite a identificação pormenorizada do grau de atuação de cada um dos entes federados e a sua divisão pode ocorrer de maneira horizontal, quando há uma distribuição isolada de competência, sem concorrência, na qual cada ente terá suas competências definidas de forma enumerada ou de maneira vertical, quando dois ou mais entes atuam conjuntamente para uma mesma matéria.

Destarte, é importante que as entidades saibam as delimitações de suas competências, para, agindo no limite que lhes caiba, propiciar o bem comum para os indivíduos. A repartição de competência, nesse sentido, propicia a realização material da tríple capacidade dos entes, na medida em que viabiliza, a expressão da autonomia considerada em abstrato e prevista no art. 18 da CF/88. A repartição de competências se expressa como “a coluna de sustentação de todo o edifício constitucional do Estado Federal” (HORTA, 1986, p. 18).

O grau de atuação e autonomia das entidades manifesta-se, assim, através da existência de competências próprias e exclusivas, que podem ser postas ao lado de outras complementares ou comuns (SERAFIN, 2014). Nada obstante, essa autonomia, representada nesse particular pela divisão de competências, pode vir a se

manifestar como uma limitação ao desenvolvimento das atividades político-administrativas dos Estados-membros, uma vez que, quando repartidas de maneira desequilibrada, podem concentrar na União um maior número de competências, representando uma centralização incompatível com a Federação.

Nota-se que a volumosa atribuição de competências à União tem conduzido a uma forma anômala de federação, através do distanciamento de um modelo simétrico, amparado na máxima da divisão dos poderes e que destina reserva de soberania aos Estados-membros (AZEVEDO; ARAÚJO, 2014). Esse alargamento dos poderes destinados à União com a minimização das competências dos demais Estados-membros representa, assim, a adoção de um federalismo meramente formal. A título de exemplificação, se observa que o texto constitucional regulamenta dezesseis artigos de competência exclusiva da União, criando, em certa medida, uma interferência no processo governamental das entidades federadas, o que é imprescindível à unidade e planejamento na consecução de políticas públicas entre as entidades federativas.

Letícia Tavares (2019) aborda que o federalismo atual possui grandes desafios no que tange à tensão entre unidade e diversidade, uma vez que os fatores sociais, econômicos e sociais conduzem a forma federativa. Ressalta-se que por conta das razões históricas (descentralização política do Estado Unitário), o modelo brasileiro tende ao fortalecimento do poder central, posto que a Constituição de 1988 não só marginalizou ainda mais os poderes estaduais pelo fortalecimento dos poderes locais mas também exacerbou a dependência financeira e de investimento dos Estados e Municípios.

Verifica-se uma tendência em atribuir certa superioridade à União em detrimento dos Estados membros, o que decorre, em alguma medida, da necessidade de

(..) observância obrigatória de certos princípios básicos ou mínimos da organização federal pelos Estados membros; adoção de um sistema de competência pela Constituição Federal, que as reparte no seio da ordem federativa; e, por último, instituição de um tribunal supremo, guardião da Constituição Federal (BONAVIDES, 2000, p. 237).

Daí porque é possível afirmar que a autonomia conferida às entidades da federação encontra uma única limitação no texto constitucional: a obrigação de respeitar os princípios constitucionais pré-estabelecidos pelo constituinte originário.

Além disso, a evidente concentração de competências atribuídas à União pode sugerir uma suposta hierarquização entre os Estados-membros. Nada obstante, não se pode olvidar que a repartição de competências constitucional é a premissa básica do Estado federal e, a despeito de possuir uma configuração verticalizada e excessiva, não pode induzir a uma hierarquização entre os entes federativos, sobretudo porque a criação de unidades dotadas de um particular tipo de autonomia e auto-organização representa a escolha pela horizontalidade entre os entes.

A ideia que subjaz o princípio federativo é justamente a de descentralização da

ordem jurídica dentro do pacto federativo. Na organização federal, ocorrem quatro espécies de descentralização: a) legislativa, com a produção de normas jurídicas; b) administrativa, fundadora de uma administração própria; c) política, na qual se forma de poderes e autogoverno; d) judiciária, com a implementação de aparato jurisdicional próprio (SERAFIN, 2014).

Dotados de autonomia, o poder de que os Estados-membros são titulares é da mesma natureza, da mesma espécie e da mesma substância daquele de que se compõe o poder do Estado federal (BONAVIDES, 2000). Por isso, do ponto de vista interno, há diversas unidades de poder, quais sejam: a União, os Estados-membros e os Municípios, por outro lado, em relação às suas relações externas, o Estado Federal, considerado unicamente, possui certa superioridade em relação aos seus entes.

A descentralização política-administrativa promovida pela adoção do federalismo brasileiro aponta, portanto, para o reconhecimento de autonomia para todas as entidades federativas, sob o objetivo de privilegiar o sistema democrático preconizado pelo art. 1º, *caput*, do texto constitucional. De mais a mais, não há na Constituição Federal qualquer dispositivo que estabeleça a existência de níveis hierárquicos entre os entes, ao contrário, o art. 18 da CRFB/88 estabelece ser a autonomia uma característica inerente aos entes que compõem a organização federal.

É nesse sentido que se defende que a verticalidade criada pela distribuição de competência não aparenta criar ou induzir uma relação hierárquica e de subordinação entre os Estados-membros, mas, sim, acaba por fixar uma limitação de atuação dos entes baseada no grau de interesse em determinada matéria. Não é outra a lição de Dirley da Cunha (2012, p. 539), ao considerar que o Brasil é um Estado Federal, “em que a União, os Estados-membros e os Municípios, todos igualmente autônomos, ocupam, juridicamente, o mesmo plano hierárquico, devendo, por conseguinte, receber tratamento jurídico-formal isonômico”.

As unidades federadas, componentes desse sistema organizado de poder, manifestam particularidades através de legislações, administração e jurisdição próprias, tudo isso em decorrência do princípio da autonomia e qualquer embaraço ilegítimo ao exercício das faculdades de organização e administração atribuídas aos entes pode configurar violação da autonomia que lhes é inerente.

Em um país como o Brasil, restabelecer o equilíbrio federativo, por meio da concessão de maior autonomia aos entes regionais e locais, é fazer crescer a representação legislativa do cidadão (SERAFIN, 2014), daí porque, para que se atenda integralmente ao princípio federativo e se resguarde a autonomia dos entes, salutar que haja a atuação dos entes voltada para a realização e funcionamento de sua estrutura administrativa e organizacional.

Existe ainda outra questão, correlata ao debate, que vulnerabiliza, em alguma medida, a autonomia dos entes e o pacto federativo. Por se tratar de pressuposto adotado para a distribuição das competências, o princípio da predominância dos interesses deve ser aqui ilustrado.

Segundo doutrina majoritária, a União caberá às matérias de predominância do interesse geral, aos Estados são atribuídas matérias de predominante interesse regional enquanto que aos municípios é reservado assuntos de interesse local. Ao editar normas gerais, a União estabelecerá princípios e diretrizes de natureza geral, reservando um espaço adequado para a atuação da competência suplementar (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2018).

O princípio da predominância do interesse representa uma diretriz geral que norteia a compreensão do sistema, e não um critério absoluto, visto que a exata determinação de qual o interesse em causa (geral, nacional, regional ou local) frequentemente se revela difícil (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2018). Nesse sentido, a legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais (HORTA, 1995).

A distribuição de competências privativas, por exemplo, foram atribuídas às entidades federativas, uma vez que se buscava uniformidade e igualdade nacional, em relação às matérias cuja competência foi atribuída à União, e o pleno atendimento e desenvolvimento das peculiaridades regionais e locais, em relação às matérias cuja competência foi atribuída aos Estados e Municípios (CARVALHO, 2013).

Ao analisar o art. 22, incisos I ao XXIX, se extrai mais de 40 itens com matérias de competência privativa da União, razão pela qual é possível afirmar que o estabelecimento de diversas competências entre os entes acentua maior centralização de poderes na União, em detrimento da descentralização nos Estados e Municípios, se compararmos o teor dos artigos 24 e 30, I, ambos da CRFB/88. Tal distribuição impõe um limite quase insuperável para os demais entes exercerem suas competências, uma vez que a concentração de matérias à União acaba por estabelecer uma primazia do poder central em relação aos poderes regionais.

Para Raul Machado Horta (1986), em alguns casos, a autonomia constitucional do Estado-membro restaria vulnerabilizada, quando a Constituição Federal, ao se encarregar de pré-ordenar o Estado-membro em seu texto, transforma a Constituição Federal num documento híbrido, federal e estadual. Na mesma linha José Afonso da Silva (2013, p. 481), para quem, no Brasil, “a área de competência da União é mais dilatada, restando limitado campo de atuação aos Estados-membros, onde a existência de competências exclusivas dos Municípios comprime ainda mais a área estadual”.

Ingo Sarlet indica que no campo das competências legislativas privativas, os Estados têm sua atuação bastante limitada, confirmando assim a nota crítica referente ao elevado nível de centralização do Estado Federal brasileiro, pois além das competências enumeradas (art. 25, §2º e 3º e art. 18, § 4º, da CF), no âmbito das competências privativas não enumeradas, os Estados passaram a legislar praticamente apenas sobre assuntos objeto de sua competência material, mas ainda assim limitada pelas vedações e condicionamentos impostos pela Constituição Federal (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2018).

A despeito da ideia de descentralização inerente ao Estado Federal, verifica-se um predomínio da União que desestabiliza, em certa medida, o equilíbrio da estru-

tura federativa. É nesse sentido, inclusive, que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4060 de 2015, o Ministro Luiz Fux apontou que o federalismo brasileiro, muitas vezes, é apenas nominal, pois é marcado por forte centralização (TAVARES, 2019).

Daí porque é possível afirmar que a técnica do federalismo de equilíbrio busca corrigir, por meio das competências concorrentes, os excessos da tendência centralizadora observada em algumas das Federações contemporâneas, com forte ampliação do poder central, em detrimento da autonomia dos poderes estaduais (TAVARES, 2019).

Tal abordagem crítica servirá de base teórica para discussão que se estabelecerá a seguir a respeito da requisição de bens públicos e a possibilidade das entidades federativas requisitarem os seus bens reciprocamente. Pretende-se realizar uma análise do instituto à luz da autonomia conferida aos entes e da problemática relacionada à repartição de competências, uma vez que a fixação da predominância de interesses somada à suposta existência de hierarquia entes federados revelam-se como fatores impeditivos da intervenção de Municípios e Estados em bens da União, o que evidencia ofensa ao princípio federativo.

Se a definição do vínculo federativo reforça os princípios subjacentes à própria ordem democrática, sobretudo porque dispõe sobre a independência e a autonomia entre os entes federados, parece equivocado o entendimento de que qualquer dos entes federativos restaria impossibilitado de requisitar bens públicos quando assolado por perigo público iminente, notadamente considerando que o poder constituinte, plenamente soberano, estabeleceu os delineamentos básicos da organização federal sem realizar distinção entre os componentes envolvidos no pacto federativo.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO

2.1 Definição e fundamentos

A requisição administrativa é a forma pela qual o Estado interfere, de modo temporário, na propriedade do indivíduo, sem retirar-lhe a titularidade, nada obstante, o proprietário seja impedido de exercer a posse do bem de maneira exclusiva. Tal ato discricionário, realizado pela autoridade requisitante, possui execução imediata e direta, portanto, independe de autorização do Poder Judiciário. Sua indenização ocorre em momento posterior, se houver dano, de acordo com Hely Lopes Meirelles (2016).

O seu objeto é amplo, podendo incidir sobre bens móveis, imóveis e serviços, razão pela qual “o Poder Público pode requisitar o uso do imóvel, dos equipamentos e também dos serviços médicos de determinado hospital privado”, nas palavras de José dos Santos (2017, p. 437). São exemplos de requisição de bens “a requisição do ginásio esportivo da escola particular para abrigar os desabrigados em razão da inundação; requisição de veículo do particular para a perseguição de criminoso; requisição de escada do particular para combater incêndio”, segundo Licinia Rossi (2020, p. 1.254). No que se refere a sua extinção, inexistindo a situação de perigo público que viabilizou a requisição, cessado deve ser o ato e os efeitos dele decorrente.

Para que a requisição eventualmente operada seja considerada regular, é necessário que sobrevenha situação de perigo público iminente apta a ensejar o procedimento requisitório por parte da autoridade competente. Possíveis abusos e excessos na utilização do instituto devem ser coibidos através do controle judicial dos atos administrativos, é o que ensina Wander Garcia (2014). Nesse sentido, José dos Santos preleciona que:

O ato de requisição apresenta dois ângulos que devem ser devidamente analisados. Sob o aspecto da necessidade da situação de perigo público iminente, pressuposto do instituto, o ato de requisição é vinculado. Quer dizer que o agente administrativo não pode praticá-lo se ausente esse pressuposto; nenhuma liberdade de ação se lhe confere nesse ponto. A situação de perigo público, porém, só pode ser avaliada pelo administrador, e nessa avaliação não há como deixar de se lhe reconhecer o poder jurídico de fixá-la como resultado de valoração de caráter eminentemente administrativo (CARVALHO FILHO, 2007, p. 437).

No que tange à normatização, o art. 5º, XXV, da Constituição de 1988, trata de forma específica a requisição, dispondo que “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, 1988). Essa situação abrange, portanto, as requisições justificadas pelo perigo público iminente.

De forma genérica, a requisição administrativa, em seu sentido amplo, fundamenta-se na função social da propriedade, que “pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1423). No plano constitucional, a preocupação com o direito de propriedade e suas nuances, estão dispostas, conjuntamente, nos arts. 5º, XXIII; 170, III e 186 da CRFB/88, incluídos no rol de direitos fundamentais, na definição dos princípios gerais da atividade econômica e nas diretrizes da política agrícola, fundiária e da reforma agrária, respectivamente. No que se refere ao cumprimento da função social da propriedade, o art. 182, §2º, da CRFB/88, permite a intervenção estatal na hipótese de violação ao referido preceito.

De mais a mais, nos casos em que houver ameaça à ordem pública ou a paz social, decorrente de iminente instabilidade institucional ou da ocorrência de calamidade de grandes proporções, o ordenamento jurídico também faculta ao administrador a decretação dos estados de defesa e de sítio a fim de que se proteja os Estados, bem como, as instituições democráticas, conforme estabelecido nos artigos 136, §1º, II e 139, II, ambos da CRFB/88.

Com relação a competência, somente a União pode legislar acerca de requisição, nos termos do art. 22, III da CRFB/88, no entanto, tais normas apresentam cunho genérico, cabendo a cada ente federativo legislar sobre questões específicas, de acordo com a situação de perigo concreta.

No plano infraconstitucional, o Código de Direito Civil de 2002, em seu art. 1.228,

§3º, preleciona que o proprietário poderá ser privado da coisa, pela via da requisição, em caso de perigo público iminente. A modalidade encontra previsão no Decreto-lei nº 4.812/1942, que dispõe sobre a aplicação em bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população. Como também no Decreto nº 51.644-A/1962, o qual regulamenta a Lei Delegada nº 4/1962, e no Decreto-lei nº 2/1966, regulamentado pelo Decreto nº 57.844/1966.

Na área da saúde, a Lei de Organização do SUS (Lei nº 8.080/90) em seu art. 15, XIII, permite a requisição de bens e serviços de pessoas jurídicas ou naturais, pelos entes federados no cumprimento da competência administrativa, para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias.

Recentemente, em razão do contexto pandêmico instaurado pelo Sars-CoV-2, foi editada a Lei Federal n.º 13.979/202 que em seu art. 3º, inciso VII, estabelece a requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas - garantido o pagamento posterior de indenização justa - como uma das medidas a serem adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

2.2 Desdobramentos

2.2.1 *Requisição em sentido amplo e estrito*

Embora os preceitos constitucionais sejam as normas mais aplicadas nos casos de requisição, outras hipóteses estão dispostas na legislação esparsa. Dentre estas, há a possibilidade de requisitar bens sem o iminente interesse público, distinta, assim, dos arts. 5º, inc. XXV e 22, inc. III do texto constitucional. Considerando a diferenciação, parte da doutrina apresenta a modalidade de intervenção do Estado a partir de um sentido amplo e estrito.

Diógenes Gasparini (2003, p. 719) apresenta um conceito de requisição administrativa em sentido amplo ao entender que “em situação de urgência, ou não, e quase sempre sem caráter de definitividade, a Administração Pública, com ou sem indenização posterior, pode utilizar bens particulares, valendo-se de atos e medidas autoexecutórias (...)”. Da mesma forma, Celso Antônio (2010, p. 906) anuncia como “o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto-executório”.

No que diz respeito às hipóteses não contempladas pelo iminente perigo público, estão previstas, por exemplo, na Lei nº 6.999 de 1982 (dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral), Lei Delegada nº 4 de 1962 (a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo), Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) e no Decreto-lei nº 2 de 1966 (a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população).

Tendo em vista a classificação apresentada, pode-se dizer que as requi-

sições em sentido estrito são aquelas que necessitam do iminente perigo público como fundamento. A hipótese depreende-se dos artigos presentes na Constituição de 1988, supracitados, como também pelo art. 1.228, §3º do Código Civil. A doutrina majoritária concebe a requisição em seu sentido restrito, conceituando-a como “a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1435).

Nesse tema, Di Pietro (2019) aborda o assunto indiretamente o conteúdo ao diferenciar as requisições militares e civis. Ao compreender a história da modalidade interventiva, relata que somente era admitida na legislação pátria aquela alinhada aos seguintes objetivos: a defesa do território, a manutenção da soberania nacional e o resguardo da segurança interna. Por conta disso, foram chamadas de requisições militares. A partir das modificações que ocorreram na sociedade brasileira, foi prevista a requisição civil, sendo utilizada exclusivamente em tempos de paz e normalidade. Ela objetivou acrescentar mais um instrumento ao poder público para a proteção de direitos fundamentais necessitando do iminente perigo público como fundamento.

2.2.2 Requisição de bens fungíveis e infungíveis

A modalidade interventiva poderá ser aplicada em bens fungíveis e infungíveis. A definição de cada um é imprescindível para entender as consequências causadas pela requisição. Então, de modo geral, os bens fungíveis são aqueles que podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade, nos termos do art. 85 do Código Civil. Por sua vez, os bens infungíveis, em uma interpretação lógica da norma anterior, são concebidos como insubstituíveis.

Geralmente, as requisições incidem sobre bens infungíveis. No entanto, quando a modalidade recai sobre bens fungíveis, Di Pietro (2019, p. 357) e Carvalho Filho (2020, p. 1437) ressaltam que se assemelha a uma desapropriação, uma vez que a utilização do bem implica em sua perda imediata. Gomes e Gomes (2020, p. 182) apontam que a requisição é uma modalidade branda, mas quando incide sobre esses bens pode se tornar drástica. Embora exista essa semelhança, os institutos não são iguais devido às seguintes características: na requisição, a indenização é posterior e deve ser fundamentada no urgente interesse público; no que diz respeito à desapropriação, sua indenização ocorre previamente e tem como fundamento a necessidade pública, a utilidade pública e o interesse social.

3. DA POSSIBILIDADE DE REQUISIÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Como é cediço, a possibilidade de requisição administrativa prevista no texto constitucional, numa análise literal do dispositivo, se refere tão somente à intervenção na propriedade particular. As discussões doutrinárias sobre o tema da requisição de bens públicos são incipientes, ao passo que o debate ao redor da possibilidade de requisição recíproca de tais bens é ínfimo, para não dizer inexistente.

O debate veio à tona, recentemente, em virtude das medidas adotadas, principalmente pela União, na tentativa de minimizar os efeitos decorrentes da pandemia do Coronavírus, no entanto, a problemática é antiga.

O tema foi objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Mandado de Segurança n. 25.295-2/2005 impetrado pelo município do Rio de Janeiro em razão do Presidente da República ter editado um decreto determinando a requisição administrativa de hospitais federais situados no município. Dentre as razões para o deferimento do pedido estão: falta de amparo no inciso XIII do art. 15 da Lei 8.080/1990; ter sido configurada hipótese de intervenção federal, vedada pela Constituição e ser inadmissível a requisição de bens municipais pela União em situação de normalidade. Também foi suscitada a ofensa à autonomia municipal e ao pacto federativo, segundo os fundamentos do voto do Ministro Celso de Mello..

Nos últimos meses, as requisições administrativa empreendidas pela União em face de dos Estados e Municípios, lastreadas, em sua maioria, no art. 3º, inciso VII da Lei nº 13.979/2020, deram espaço para novas discussões relacionadas ao instituto e suas repercussões no pacto federativo e na autonomia dos entes políticos.

Apenas a título exemplificativo, vejam-se algumas ações judiciais na quais a matéria foi objeto de discussão: agravo de instrumento em face de decisão que suspendeu o efeito de requisições administrativas empreendidas da União²; ação cível originária ajuizada pelo Estado do Maranhão contra ato da União que requisitou todos os ventiladores pulmonares da INTERMED equipamento médico hospitalar, já adquiridos pelo Estado³; ação de conhecimento proposta pelo Município de Santana da Parnaíba, visando a decretação de nulidade da requisição federal de 07 (sete) ventiladores pulmonares adquiridos pela autora junto à empresa Leistung Equipamentos Ltda⁴; mandado de segurança impetrado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro contra ato atribuído ao Ministro de Estado da Saúde consistente na emissão de requisição administrativa de aparelhos respiratórios adquiridos pelo Hospital Universitário Pedro Ernesto⁵; ação cível originária proposta pelo Estado do Mato Grosso em face da União e de Magnamed Tecnologia Médica S.A, na qual se pede a invalidação de requisição de 50 (cinquenta) ventiladores pulmonares adquiridos pelo Estado junto à sociedade empresária ré⁶.

Dentre as ações mencionadas, destacam-se os fundamentos decisórios da tutela provisória na ação cível originária proposta pelo Estado do Maranhão, na qual o Ministro Celso de Mello entendeu que as requisições empreendidas pela União não encontram alicerce jurídico quando cotejadas com a autonomia institucional reconhecida às pessoas federativas pelos artigos 1º, 18, 25 e 30 da CRFB/88. Na concepção adotada, o uso do instituto poderia vir a transgredir o modelo federativo vigente, dada a tentativa de nulificação das competências político-administrativas dos demais estados-membros.

É nesse sentido que, à luz dos postulados subjacente à constituição do Estado Federal e da autonomia dos entes, o presente tópico se debruçará sobre eventuais

²AI 0804540-81.2020.4.05.0000 em trâmite no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

³Tutela Provisória na Ação Cível Originária n. 3.385 em trâmite no STF.

⁴Ação de procedimento comum n.5001573-63.2020.4.03.6144 em trâmite na 2ª Vara Federal de Barueri.

⁵Mandado de Segurança n. 25.893 - DF (2020/0074442-1) em trâmite no STJ.

⁶Referendo na medida cautelar na Ação Cível Originária n. 3393 em trâmite no STF.

reflexos da adoção das requisições na manutenção do equilíbrio federativo, no viés da autonomia dos Estados-membros.

Inicialmente, ressalta-se que a possibilidade do Estado intervir na propriedade pode assumir ora caráter interventivo, ao impor “restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, sem, no entanto, retirá-la de seu dono”, ora caráter supressivo, “em que o Estado, valendo-se da supremacia que possui em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em virtude de algum interesse público previsto na lei” (CARVALHO FILHO, 2020, p. 1425).

Na modalidade restritiva cita-se a servidão e o tombamento, as quais admitem a utilização de bens públicos. Aquela, de acordo com José dos Santos (2020), pode incidir à semelhança da desapropriação. Nos termos do art. 40 do Decreto-lei nº 3.365/1941⁷, a servidão deverá obedecer o mesmo processo da desapropriação, respeitando, assim, o “princípio da hierarquia federativa”, nas palavras do autor, exigido pelo art. 2º, §2º da mesma lei, em que não é permitida a servidão ou desapropriação de forma ascendente entre as entidades federativas. Nesse sentido, reputa-se à seguinte decisão:

ADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. IMÓVEL DO INSS. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE OBSERVAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO NÃO PROVIDOS. (...) VI. Como cediço, o Decreto-Lei n. 3.365/41 admite a constituição de servidões “mediante indenização, na forma desta lei” (art. 40). Assim, aplica-se, no que couber, as regras da desapropriação à instituição de servidões administrativas. VII. Neste contexto, impõe-se observar que a constituição de uma servidão de bem público, além de ser precedida de declaração de utilidade pública, deve observar a regra da hierarquia federativa, prevista no Art. 2º, § 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/41, sendo vedado ao Município intervir nos imóveis da União. (TRF-2-AC:0033253-82.2015.4.02.5101 RJ 0033253-82.2015.4.02.5101, Relator: MARCELO PEREIRA DA SILVA, Data de Julgamento: 13/06/2019, VICE-PRESIDÊNCIA)

O tombamento de bens públicos, por sua vez, está disciplinado no art. 5º do Decreto-lei 25/1937⁸, que regulamenta a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Consoante Marçal Justen (2016, p. 721), tal será admitido “inclusive de propriedade de outros entes da Federação. Mas essa solução apenas pode ser admitida na medida em que não envolver frustração do princípio da autonomia federativa”. O autor cita o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a possibilidade de incidir o tombamento por entes de menor

⁷Art. 40. O expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei”.

⁸Art. 5º. O tombamento dos bens pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios se fará de ofício, por ordem do diretor do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, mas deverá ser notificado à entidade a quem pertencer, ou sob cuja guarda estiver a coisa tombada, a fim de produzir os necessários efeitos”.

abrangência sobre bens de entes de maior abrangência, uma vez que não há vedação explícita na legislação.

Quanto ao cerne da questão posta nos autos, dúvidas não há quanto à competência constitucional comum dos entes federados para impor tombamentos (incidência do art. 23, I e III, cominado com o art. 216, § 1.º, da CF/88). Encontra-se, entretanto, sob grande controvérsia doutrinária a possibilidade de realização de tombamento de bens de um ente federado por outro, quando o sentido da restrição for centrífugo, ou seja, do Município para o Estado ou destes (e do Distrito Federal) para a União. (...) Filio-me ao entendimento de que, em tese, a imposição dessa restrição é admissível. **Diversamente do que ocorre com a desapropriação (art. 2.º, § 2.º, do Decreto-Lei nº 3.365/41), inexistente proibição explícita a respeito do tombamento de um bem de ente de maior abrangência federativa por outro de abrangência menor, de modo que, em tais circunstâncias, prevalece a regra geral que atribui aos entes federados, indistintamente** (grifo nosso), a competência para “conservar o patrimônio público” e para “proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (art. 23, I e III, da CF/88), cabendo-lhes, ainda, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro, por diversas formas de acautelamento e preservação, inclusive por meio do tombamento (art. 226, § 1º, da CF/88). (ACO 2.176, rel. Min. Dias Toffoli, decisão monocrática, j. 06.11.2014, DJe 03.12.2014).

ADMINISTRATIVO. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. 1. A Constituição Federal de 88 outorga a todas as pessoas jurídicas de Direito Público a competência para o tombamento de bens de valor histórico e artístico nacional. 2. Tombar significa preservar, acautelar, preservar, sem que importe o ato em transferência da propriedade, como ocorre na desapropriação. 3. O Município, por competência constitucional comum art. 23, III, deve proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos. **4. Como o tombamento não implica em transferência da propriedade, inexistente a limitação constante no art. 1.º, § 2.º, do DL 3.365/1941, que proíbe o Município de desapropriar bem do Estado** (grifo nosso). (RMS 18.952/RJ, 2.ª T., rel. Min. Eliana Calmon, j. 26.04.2005, DJ 30.05.2005).

Na modalidade de intervenção supressiva exemplificada unicamente pela desapropriação, também é permitida a expropriação de bens públicos. A sua aplicação é substanciada no art. 2º, §2º do Decreto-Lei 3.365/1941⁹, ao permitir que a União desaproprie bens dos demais entes federados e os Estados utilizem o instituto sobre bens municipais, no entanto, a recíproca é proibida. Considera-se o seguinte julgado do STJ:

INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE. DESAPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA. PRETENSÃO EXPROPRIATÓRIA. BEM FEDERAL. CONSTITUIÇÃO DE ENFITEUSE. DOMÍNIO ÚTIL. INDEFERIMENTO DA PRETENSÃO. INEXISTÊNCIA DE PROVA DA ENFITEUSE. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA. EXPROPRIAÇÃO DE BEM FEDERAL POR ENTE MUNICIPAL. VIOLAÇÃO A NORMATIVOS FEDERAIS. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL INATACADADA. SÚMULA 283/STF. CARÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DO ACERVO PROBATÓRIO. SÚMULA 07/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. (STJ - REsp: 1619073 RJ 2016/0208881-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Publicação: DJ 26/08/2016).

A partir dessa análise nota-se que os bens públicos são objetos da intervenção do Estado na propriedade, uma vez que há previsão normativa, debate jurisprudencial e discussão doutrinária em derredor da sua possibilidade. Desse modo, analisando sistematicamente a matéria, não há justificativa para vedar a utilização desses bens na requisição administrativa, uma vez que as modalidades restritivas, dentre as quais a requisição é classificada, admitem essa hipótese, inclusive na linha do que vem entendendo os Tribunais Superiores. De mais a mais, na modalidade de intervenção mais grave, a desapropriação, se vale do bens públicos. Desde que seja demonstrada a proporcionalidade, a razoabilidade e a primazia do bem comum, assim como é justificada a utilização das modalidades anteriormente citadas, a requisição de bens públicos não violaria o princípio da autonomia federativa, ao revés, privilegiaria a tríplice capacidade dos entes, sendo possível a sua incidência.

3.1. Aplicação recíproca do instituto entre os entes federativos

Com base na admissibilidade da requisição de bens públicos, é necessário discutir a complexa relação entre os entes federativos, no que tange à requisição de forma ascendente ou descendente entre a União, Estados e Municípios. Cabe ressaltar que o debate ora proposto não se limitará a analisar dispositivos legais correlatos ao tema em sua literalidade. A análise da questão será amparada pelos dispositivos legais e constitucionais regentes da matéria, nada obstante, será realizada à luz dos postulados fundamentais que dão suporte institucional à organização do Estado Federal, bem como nos ditames principiológicos da proporcionalidade e da razoabilidade e na função social da propriedade.

Antes de tecer comentários acerca da possibilidade de utilização do instituto

⁹Art. 2º. Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios. § 2º Os bens do domínio dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e os dos Municípios pelos Estados, mas, em qualquer caso, ao ato deverá preceder autorização legislativa”.

da requisição pelas entidades de modo recíproco, cabe realizar um paralelo acerca da possibilidade de desapropriação de bens públicos, modalidade mais invasiva de intervenção do Estado na propriedade.

Atualmente, de acordo com ordenamento jurídico vigente, os bens públicos podem ser desapropriados, desde que haja autorização legislativa para o ato expropriatório e se já observada a hierarquia política entre as entidades envolvidas, nos termos do art. 2º, §2º do Decreto Lei 3.365. É dizer: “a União pode desapropriar bens de qualquer entidade estatal; os Estados-membros podem expropriar os de seus Municípios; os Municípios não podem desapropriar os de nenhuma entidade política”, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 731). Lado outro, defende o autor que os Estados e Municípios podem desapropriar os bens de entidades administrativas situadas em seu território, ainda que pertencentes a autarquias ou organizações estatais instituídas pela União.

Uma parcela da doutrina, portanto, não admite a desapropriação ascendente, conforme defendido por doutrinadores como José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 456) e Celso Bandeira de Mello (2010, p. 876). Noutro giro, Viveiros Castro (1910) e Eurico Sodré (1955, p. 109) admitem a desapropriação na ordem ascendente, por considerar, o último autor, que a autorização legislativa de que trata o dispositivo permitiria a inversão da escala, defendendo que a amplitude do artigo é maior do que aparenta. Nesse mesmo sentido, para Gabriela de Carvalho,

[...] o § 2º, do art. 2º, do Decreto-Lei n. 3.365/1941, não pode ser interpretado como única modalidade juridicamente possível de desapropriação de bens públicos no Brasil, sob pena de contrariar o sistema federativo brasileiro, bem como o princípio da supremacia do interesse que proporcione maior benefício coletivo (CARVALHO, 2013, p. 102).

De mais a mais, Edson Carvalho (2018) sustenta que, para fins de execução de políticas de desenvolvimento urbano, seria dado ao Município desapropriar bens da União por utilidade pública, lastreado de acordo com o art. 5º, I, do Decreto-Lei nº 3.365/1941, acrescentado pela Lei federal nº 9.785/1999, sob pena de que sejam descumpridas determinações constitucionais relacionadas ao exercício de sua competência administrativa. Eduardo Fortunato Bim (2014) ainda aponta não ser novidade, em termos de desapropriação efetuada por entes Município e Estados em face de bens de domínio da União, a intervenção da jurisprudência para encontrar soluções não escritas no DL 3.365/1941.

Gabriela de Carvalho (2013) entende que se bem público não estiver afetado a uma utilidade pública, a desapropriação será cabível, a despeito de estarmos diante de entes de escala hierárquica “inferior” sobre um “superior”, pois a utilidade pública visada pela desapropriação deve sempre prevalecer. Noutro giro, a autora defende que “se o bem já estiver afetado a uma utilidade pública, a desapropriação será possível quando a função pública que vier a ser desempenhada estiver diretamente ligada à utilidade pública em face da função pública apenas indiretamente ligada o interesse público” (CARVALHO, 2013, p. 101). É possível concluir que a premissa adotada é

a de extrair do bem público um proveito mais relevante que aquele outrora oferecido.

Considerando que no Estado Federal a descentralização promove a coexistência de ordens jurídicas totais e parciais com vistas a concretizar o equilíbrio federativo, o limite de atuação dos dos órgãos nacionais - da União - e dos órgãos parciais - dos Estados e Municípios - advém do próprio texto constitucional, que entre eles divide competências sem os hierarquizar juridicamente.

Tais entidades federativas são, portanto, reciprocamente autônomas, daí porque é possível afirmar que os entes descentralizados não são, em nenhuma medida, subalternos ou agentes do poder descentralizado, notadamente considerando que o movimento descentralizante promove uma ruptura do vínculo hierárquico (CARVALHO, 2013). Sendo os entes autônomos, os estados-membros devem prover as necessidades do seu governo e sua administração sem que haja empecilho ao exercício de suas atribuições.

Por tais razões, conceber a existência de suposta hierarquia entre os entes federados, além de ser uma demonstração contrária ao próprio ordenamento jurídico vigente, tem-se revelado como um fator impeditivo da intervenção de Municípios e Estados em bens da União, o que evidencia ofensa ao princípio federativo.

No exercício das competências político-administrativa que lhes foram atribuídas, os entes políticos podem se deparar com situações nas quais haja a necessidade de requisitar bens pertencentes aos outros entes políticos, sob pena de descumprimento de determinações constitucionais. Se a situação de perigo público iminente puder ensejar a ocorrência de um risco que ameace a coletividade, a adoção da requisição de bens públicos, de forma recíproca entre os entes, além de atender ao interesse público, privilegiará a autonomia dos entes.

Sob uma perspectiva teleológica, a requisição de bens públicos será cabível, desde que atendidos os requisitos constitucionais e legais estabelecidos, sobretudo porque tal ato administrativo terá como fim imediato a proteção da coletividade, indisponível, e como fim mediato a realização do interesse estatal.

Não é possível, assim, deixar de correlacionar o princípio da supremacia do interesse público, haja vista sua importância para a efetivação dos direitos sociais e coletivos previstos constitucionalmente. O mencionado princípio determina que a Administração Pública tem o poder-dever de agir em nome do interesse da coletividade. Deve-se ressaltar que, em linhas gerais, é fundamentado no princípio da finalidade, uma vez que o atendimento ao interesse público é o objeto do agente público. O princípio da indisponibilidade do interesse público apresenta-se como corolário do primeiro, ao determinar que a Administração não pode dispor ou renunciar o interesse geral (MEIRELLES, 2016).

Ressalta-se, nessa discussão, que a proporcionalidade e razoabilidade são máximas que devem ser observadas pelo administrador público em qualquer ato praticado,. No que diz respeito ao primeiro, não pode deixar de aplicar os seguintes elementos: a adequação às medidas interventivas devem se mostrar aptas a atingir os objetivos almejados; a necessidade é aferida quando não existe um meio menos

gravoso para atingir o objetivo almejado; a proporcionalidade em sentido estrito é o papel de sintonia, indica a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão (MENDES; BRANCO, 2017). Por sua vez, razoabilidade, segundo Carvalho Filho (2020, p. 126), é “aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa”. Nas palavras de Mello (2010, p. 109), “fundamenta-se nos mesmos preceitos que arriam constitucionalmente os princípios da legalidade (arts. 5º, II, 37 e 84) e da finalidade (os mesmos e mais o art. 5º, LXIX, nos termos já apontados)”.

É necessário articular, ainda, a função social da propriedade, meio para efetivação do bem-estar social. O interesse da coletividade condicionou a propriedade ao atendimento da função social, nos termos do art. 5º, XXIII, do texto constitucional configurando, assim, um dos princípios que regem a ordem econômica no art. 170, III da CRFB/88 (CARVALHO FILHO, 2020). De acordo com Gabriela Carvalho, a Administração Pública, dessa maneira, goza dos seguintes preceitos para a atingir a função social: solidariedade, valorização do trabalho, ordenação do espaço urbano, dignidade da pessoa humana e proteção ao meio ambiente. Nesse ínterim, os bens públicos devem ser analisados a partir de “sua vinculação à realização de uma finalidade pública, e não a uma vontade própria da Administração. Ao contrário dos bens privados, os bens de domínio público se prendem ao interesse de toda a sociedade, devendo sua utilização ser realizada de forma a maximizar os resultados” (CARVALHO, 2013, p. 68).

Desde que observe esses postulados, compreende-se que a requisição em sentido amplo, com ou sem perigo público, de forma recíproca, na qual entidades de menor abrangência requisitem bens de entidades de menor abrangência e vice-versa, proporciona a satisfação do interesse público, que é o fim do administrador, não devendo ele se abster da consumação e primar pela sua máxima efetivação. Tampouco pode o gestor se eximir de compreender os bens públicos como parte da promoção da função social da propriedade, que é um dos principais avanços nos direitos sociais preconizados pelo texto constitucional de 1988.

É imperioso que essa satisfação esteja correlacionada com os ditames da proporcionalidade e razoabilidade, nos quais deve demonstrar a consecução de um objetivo maior, a utilização de uma intervenção menos gravosa e a observância da proporcionalidade em sentido estrito. Segundo Celso Antônio Mello, o interesse público é a finalidade que molda a Administração Pública, logo, medidas que ultrapassem o necessário para atingi-lo demonstra a ilegalidade da conduta, dado que “ninguém deve estar obrigado a constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público” (MELLO, 2010, p. 110).

Nesse ínterim, como discutido no tópico 01, observa-se que a autonomia conferida aos entes federados é uma forma de concretizar o postulado fundante do Estado Democrático de Direito, a democracia. Atos contrários a este ideal revelam-se contrários ao texto constitucional e a estrutura da República Federativa do Brasil. Os empecilhos criados para atuação das entidades de menor abrangência terminam por concentrar maiores poderes em um único ente, a União, limitando o exercício dos postulados democráticos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha pela forma de Estado Federado promoveu, entre outras consequências, a convivência harmoniosa entre ordens político-administrativas centrais e parciais, capaz de assegurar a descentralização das competências atribuídas às entidades federativas. Aos entes é conferida tríplice autonomia, associando-se, todos eles, por meio de um vínculo indissolúvel.

A Constituição da República, instrumento legítimo da repartição de competências, define o âmbito de atuação da União, dos Estados-Membros e dos Municípios, imprimindo ao modelo federal uma tendência ora centralizadora, ampliadora dos poderes da ordem jurídica central, ora descentralizadora, atribuidora de maiores competências aos ordenamentos parciais. Sucede que a configuração de tal repartição, fundada no princípio da predominância dos interesses, além de conduzir a uma minimização do campo de atuação administrativa dos estados-membros, contribui para o estabelecimento de uma suposta hierarquia entre as entidades federadas.

A problemática se revela ainda mais sensível quando inserida no debate acerca da possibilidade de requisição administrativa de bens públicos, de modo recíproco, entre as entidades federativas. O entendimento adotado nesse artigo considera que, havendo situação de perigo público iminente que possa ensejar a ocorrência de um risco ameaçador de toda a coletividade, cabível será a requisição de bens públicos, de forma recíproca entre os entes, com vistas a atender o interesse público.

Diante de situações iminente perigo, nas quais se exijam a intervenção da propriedade de algum dos entes, salutar que os bens públicos, instrumentos postos à disposição dos entes para fins de concretização do bem comum, sejam passíveis de requisição administrativa recíproca, desde que sejam observados os postulados da proporcionalidade e da razoabilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Eder Marques; ARAÚJO, Marinella Machado. *Pacto Federativo e os desafios à concretização do princípio da eficiência: articulações interinstitucionais no federalismo de cooperação em prol do direito à boa administração*. In *Pacto Federativo*. Organizador Alvaro Luis de A. S. Ciarlini, Sérgio Antonio Victor e Celso de Barros Correia Neto. – Brasília : IDP, 1ª ed, p. 52-78, 2014.

BIM, Eduardo Fortunato. *A validade da desapropriação ascendente de bens públicos dominicais sem função estratégica*. *Revista de Direito Público*. v. 11, n. 57, p. 78 - 98, Maio/Junho. 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de novembro 2020.

CARVALHO, Édson. *A Desapropriação de Bens Públicos Pelos Municípios e o Desenvolvimento Urbano*. Rev. de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Porto Alegre v. 4, n. 2, Jul/Dez. 2018.

CARVALHO, Gabriela de. *A desapropriação de bens públicos no sistema federativo brasileiro*. 2013. 119 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC), Belo Horizonte, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros. *Desapropriação por utilidade pública, segundo a doutrina e a legislação brasileira*. Revista de Direito, v. 18, p. 434, 1910.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. rev., atual. e ampl. Bahia: Juspodivm, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 32. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FORTES, Gabriel Barroso; MORAES, Filomeno. *Federalismo e democracia*. Revista de informação legislativa: RIL, v. 53, n. 211, p. 199-226, jul./set. 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/211/ril_v53_n211_p199.pdf.

GOMES, Camila Paula de Barros; GOMES, Flávio Marcelo. *Requisição Administrativa em tempos de pandemia*. Revista Juris UniToledo, Araçatuba, SP, v. 05, n. 03, p. 180-191, jul./set., 2020. Disponível em: <http://www.ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/3646/633>.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo horizonte: Del Rey, 1995, p. 366.

_____. *Organização Constitucional do Federalismo*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 28/29, 1986. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/issue/view/71>.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MORAIS JÚNIOR, João Nunes. *Estado Constitucional de Direito: breves considerações sobre o Estado de Direito*. Revista de Direito Público, Londrina, v. 2, n. 3, p. 119-136, set./dez., 2007.

ROSSI, Lícinea. *Manual de Direito Administrativo*. 6 ed. São Paulo : Saraiva Educação, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SERAFIN, Gabriela Pietsch. *O princípio federativo e a autonomia dos entes federados*. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 58, fev. 2014. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/20380389.pdf> > Acesso em: 23 jul. 2020.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3. ed. (póstuma). São Paulo: Saraiva, 1955. p. 109.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. 8ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Ordinária nº 9989801-97.2013.1.00.0000 RJ 9989801-97.2013.1.00.0000*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Decisão monocrática. Data de publicação: 03.12.2014.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Ordinária nº 3393 MT 0091363-81.2020.1.00.0000*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Acórdão. Data de publicação: DJ 08/07/2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 25.295-2/2005*. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Acórdão. Data de julgamento: 20/04/2005.

STF. Supremo Tribunal Federal. *Tutela Provisória na Ação Cível Ordinária nº 3385 MA 0090196-29.2020.1.00.0000*. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão monocrática. Data de publicação: DJe 24/04/2020.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Mandado de Segurança n. 25.893 - DF 2020/0074442-1*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Decisão Monocrática. Data de publicação: DJe 26/03/2020.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 18952 RJ 2004/0130728-5*. Relator: Ministra Eliana Calmon. Acórdão. Data de Julgamento: 26/04/2005.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1619073 RJ 2016/0208881-0*. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Decisão monocrática. Data de publicação:

ção: Dje 26/08/2016.

TAVARES, Letícia Antunes. *A tendência contemporânea do federalismo no Brasil de acordo com o Supremo Tribunal Federal*. In *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=114315>.

TRF. Tribunal Regional Federal 2ª região. *Ação Cautelar nº 00332538220154025101 RJ 0033253-82.2015.4.02.5101*. Relator: Marcelo Pereira da Silva. Acórdão. Data de julgamento: 13/06/2019.

TRF. Tribunal Regional Federal. *Ação de procedimento comum n. 5001573-63.2020.4.03.6144*. Juíza federal Marilane Almeida Santos.

TRF. Tribunal Regional Federal. *Agravo de Instrumento n. 0804540-81.2020.4.05.0000*. Relator: Desembargador Vladimir Souza Carvalho. Decisão em sede de plantão judiciário.

VELLOSO, Carlos Mário. *Estado Federal e Estados Federados na Constituição Brasileira De 1988: do Equilíbrio Federativo*. In *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 187:1-36, jan./mar. 1992