

# **A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA: O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE PARTICULARES NO CONTEXTO DA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA DOS DESASTRES**

Gustavo John Roesner<sup>1</sup>

## **RESUMO**

Existem situações de desastres, sobretudo, de emergência ou calamidade pública, em que a Administração Pública não possui condições de responder com seus próprios recursos ao evento adverso que assola a região. Isso porque a magnitude do evento crítico muitas vezes exige o emprego de estruturas, equipamentos e maquinários que os órgãos locais não dispõem. Com efeito, cenários de inundações, tornados, furacões, etc, não raras vezes provocam sérios danos à administração pública e à comunidade afetada, superando o poder de resposta do Estado. Todavia, ainda assim é necessário assegurar o socorro às vítimas, a eficiência e a eficácia do fluxo de suprimentos e pessoas. Para tanto, poderá o Estado intervir na propriedade privada dos seus administrados, lançando mão do instrumento denominado requisição administrativa de bens e serviços de particulares. Esse instrumento é importante pois, além de assegurar uma atuação governamental mais célere, visa atingir a necessidade da maioria e promover o bem estar social, em detrimento do direito à propriedade dos cidadãos.

**Palavras-chave:** Requisição administrativa. Intervenção do Estado. Desastres naturais. Propriedade privada.

## **1 INTRODUÇÃO**

Conquanto possamos prever, por diversas vezes, a ocorrência de eventos climáticos, como tornados, secas, inundações, sobretudo por conta tecnologia empregada nos sistemas atuais de monitoramento, o desastre é algo que ainda não podemos evitar em determinados casos. A sua ocorrência, não raras vezes, provoca sérios danos à administração pública e à comunidade afetada, o que inclui a incolumidade ou a vida dos seus integrantes.

Tanto o Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina como a Defesa Civil, nesse contexto, possuem função importante ante o seu papel constitucional, de prestar socorro e

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito e Processo do Trabalho e Bacharel em Direito pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC). Cadete do Curso de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina. Email: roesner@cbm.sc.gov.br

minimizar o sofrimento daqueles que estão em situações de vulnerabilidade (SANTA CATARINA, 1989, art. 109).

E para tanto, baseiam-se em conceitos de logística humanitária, cujo objetivo é vencer o tempo e a distância, de forma competente, na movimentação de materiais e serviços, fazendo com que o socorro e a assistência cheguem aos locais atingidos de maneira correta e o mais breve possível (NOGUEIRA; GONÇALVES; NOVAES, 2007).

Logística, na sua essência, é vista como “um conjunto de processos e sistemas envolvidos na mobilização de pessoas, recursos, competências e conhecimentos para ajudar as vítimas dos desastres” (AGOSTINHO, 2014, p. 15).

De acordo com Thomas, a logística é de suma importância, pois: i) “serve como ponte entre a preparação e a resposta ao desastre, entre a aquisição e distribuição”; ii) “procura a máxima eficácia e rapidez na distribuição dos principais programas de ajuda, como saúde, alimentação, abrigo, água e saneamento”; e iii) “lida com o constante rastreamento de todas as mercadorias através da cadeia de abastecimento” (2003, *apud* AGOSTINHO, 2014).

Entretanto, por vezes, os órgãos públicos – em especial os locais – não possuem condições de responder com seus próprios recursos aos desastres que assolam a região. Isso porque a magnitude do evento crítico em muitas ocasiões exige o emprego de estruturas, equipamentos e maquinários que o ente público não dispõe. E quando isto ocorre, poderá o Estado lançar mão do instrumento denominado requisição administrativa de bens e serviços de particulares, intervindo na propriedade privada dos seus administrados.

## 1.1 METODOLOGIA

A metodologia, dentro de um artigo científico, possui a função de instrumentalizar e organizar o processo de construção do saber, indicando o caminho a ser percorrido entre o estado de ignorância e o estado de conhecimento, traduzindo um conjunto de métodos e técnicas utilizados para formular e resolver os problemas da pesquisa (BITTAR, 2016).

Barros e Lehfeld (2013, p. 33) afirmam que “o trabalho científico deve conciliar procedimentos tanto no sentido de elaboração de teorias e de métodos científicos, como também em relação à natureza do objeto/sujeito investigado”.

Para Silva e Menezes (2001), o trabalho de pesquisa divide-se em quatro diferentes categorias, quanto: a) à abordagem; b) à natureza; c) aos objetivos; d) aos procedimentos.

A abordagem do presente artigo científico será qualitativa, voltada à compreensão da problemática exposta, de forma aprofundada, sem se preocupar com a representatividade numérica, mas sim com o conhecimento doutrinário e a legislação correlata ao assunto discutido, especialmente a possibilidade de intervenção do Estado na propriedade privada e a requisição administrativa de bens e serviços de particulares em casos de desastre. Segundo Minayo (2001), referido método trabalha estritamente com a exposição e interpretação de significados, motivos, teorias, conceitos que não podem ser reduzidos à variáveis.

Além disso, visará produzir material suficiente à construção do conhecimento para o administrador público que estará envolvido em uma situação de desastre; tendo, portanto, natureza aplicada (VILAÇA, 2010, p. 5).

Quanto aos objetivos, terá viés descritivo, visto que descreverá o instrumento da requisição administrativa, disponível à administração pública em casos de desastres, com base no que já foi construído pela legislação e doutrina, proporcionando aos que atuam no ciclo de defesa civil ter uma visão mais ampla das opções de atuação. No concernente aos procedimentos e técnicas, envolverá levantamento bibliográfico, especialmente da doutrina e legislação afeta ao direito constitucional e administrativo (CERVO, BERVIAN, SILVA, 2007).

## **2 A INSUFICIÊNCIA OU INDISPONIBILIDADE DE BENS PÚBLICOS E A NECESSIDADE DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO**

Inobstante a desordem que os eventos críticos possam gerar, ao Poder Público – em especial à Defesa Civil, que poderá contar com a cooperação do Corpo de Bombeiros Militar – compete à logística dos itens de assistência humanitária e a sua distribuição às comunidades mais afetadas. Para tanto, necessita de veículos e maquinários específicos, como camionetes, caminhões, tratores, bem como uma estrutura adequada e localizada estrategicamente para armazenar e distribuir os materiais de assistência, previstos na Portaria n. 08/2016 do Secretário de Estado da Defesa Civil de Santa Catarina.

Conforme mencionado em linhas pretéritas, existem situações de desastres, sobretudo, de emergência ou calamidade pública, em que a Administração Pública não possui condições de responder com seus próprios recursos aos danos causados. Todavia, ainda assim é necessário assegurar a eficiência e a eficácia do fluxo de suprimentos e pessoas.

O administrador público, por vezes, tem que lidar com a insuficiência ou a indisponibilidade de bens. Em muitas cidades, notadamente de pequeno porte, os recursos acessíveis à administração pública para atender uma situação de emergência ou calamidade pública são limitados, ao ponto de sequer existirem veículos tracionados ou embarcações – realidade de muitos municípios catarinenses.

Não bastasse, o pouco que se tem poderá não estar disponível caso sofra avarias em decorrência dos efeitos dos desastres – como desmoronamento ou inundação – ou estarem localizados em áreas que não podem ser acessadas.

Quando isto ocorre, poderá o Poder Público lançar mão de bens e serviços de particulares para atender as necessidades urgentes da população atingida, requisitando administrativa e justificadamente o uso daquilo que se fizer necessário, como exemplo de escolas, ginásios de esportes, veículos e maquinários pertencentes aos administrados.

Com efeito, muitas serão as dificuldades operacionais, sobretudo de logística, encontradas em uma situação de desastre, e a intervenção do Estado na propriedade privada, através da requisição administrativa, é uma das alternativas previstas na legislação para transpor os obstáculos que forem surgindo.

### **3 POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

A intervenção estatal da propriedade privada constitui-se de um ato do Poder Público, fulcrado no interesse coletivo, que impõe ao particular restrições quanto ao uso, gozo e exercício de direitos sobre bens de sua propriedade, podendo ser desde a ocupação temporária à intervenção de caráter perpétuo (BECKER, 2017).

A supremacia do interesse público sobre o direito privado, destarte, é um dos alicerces que fundamentam a intervenção do Estado, que tem como objetivo garantir aos indivíduos – no presente estudo as eventuais vítimas de desastres – condições mínimas de sobrevivência e ainda de segurança (MARTINS, 2009).

O direito à propriedade, inserido dentro do rol de direitos fundamentais (BRASIL, 1988, art. 5º), nesse contexto, em que o Estado pode requisitar bens e serviços de particulares, sempre que necessário e de forma justificada, perde força e deixa de ser absoluto, cedendo espaço às necessidades coletivas (NOGUEIRA, FERREIRA, 2013).

Ao requisitar um veículo especializado para realizar o transporte de itens de assistência humanitária ou uma edificação particular para depositá-los estrategicamente, por exemplo, o Estado acaba intervindo na propriedade privada e mudando a sua função. Com efeito, a utilização que antes era voltada aos interesses do proprietário passa a ser ampliada, de forma a atingir a necessidade da maioria e promover o bem estar social de todos (MENEZES, 2012).

#### **4 O INSTITUTO DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS DE PARTICULARES**

A requisição administrativa, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (1998, p. 113), é “o ato administrativo unilateral, auto-executivo e oneroso, que consiste na utilização de bens ou serviços particulares pela Administração, para atender as necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente”.

De acordo com a doutrinadora Fernanda Marinela (2016, p. 1064), trata-se de uma “forma de intervenção restritiva à propriedade, que não retira a propriedade apesar de atingir o seu elemento exclusivo, considerando que o proprietário não terá mais o uso exclusivo do bem.”

Já para José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 747), a 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. Anteriormente, a requisição era instituto que só tinha aplicação em situação de guerra ou de movimentos graves de origem política. Hoje, ingressou no Direito Administrativo, servindo para fins militares e civis. Há, portanto, dois tipos de requisição: a requisição civil e a requisição militar.

Este instituto encontra amparo legal, tanto no texto constitucional, notadamente no inciso XXV do artigo 5<sup>o</sup>, quanto na legislação infraconstitucional. Destarte, a Lei Federal n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, estabelece:

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

[...]

XIII – para atendimento de necessidades coletivas, urgente e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização (BRASIL, 1990).

---

<sup>2</sup>Art. 5º [...] XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano (BRASIL, 1988).

O Código Civil, por sua vez, também prevê a requisição em caso de perigo iminente, contudo de forma mais ampla e abrangente:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

[...]

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em casos de perigo público iminente (BRASIL, 2002).

A requisição administrativa trata-se de um ato praticado em caráter de urgência pela autoridade administrativa e, por esta razão, não depende da intervenção prévia do Poder Judiciário. Além de unilateral, autoexecutório e oneroso, tem como características ser discricionário no que tange ao objeto e oportunidade da medida. Entretanto, deve estar sempre “atrelado a existência de um perigo público e iminente e vinculado à lei quanto à competência da autoridade requisitante, a finalidade do ato e, quando for o caso, ao procedimento adequado” (BECKER, 2017).

A respeito disso, alerta José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 579) que à administração pública é vedada a requisição de forma deliberatória, sem critérios, uma vez que o ato deve estar condicionado à existência de um perigo iminente, “que não só coloque em risco a coletividade, mas também esteja prestes a se consumir ou a expandir-se de forma irremediável se alguma medida não for adotada”.

Nesta relação, um dos Entes Federativos das três esferas (União, Estado e Município) ou órgão a ele subordinado, como a Defesa Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, sempre será o agente ativo, isto é, aquele que requer em seu nome o que população necessitar, respondendo pelos efeitos do instituto invocado. Além disso, deve agir de forma integrada com a sociedade, apresentando a requisição administrativa “como uma ferramenta facilitadora para a consecução dos objetivos do Estado, sendo utilizada sempre em sintonia com as necessidades do Estado e da população” (EMERIM, 2011, p. 37).

Conforme já mencionado, o instituto da requisição pode recair sobre bens móveis, imóveis e serviços. Se incidir sobre bens móveis fungíveis, ela se assemelha com a desapropriação em virtude da impossibilidade de restituição do bem, já se recair sobre bens imóveis, à ocupação temporária do bem, de sorte que em ambos os casos haverá a possibilidade indenização posterior, até que se verifique a estabilização da situação de perigo (MEIRELLES, 2009, *apud* NOGUEIRA; FERREIRA, 2013)

De acordo com Carvalho Filho (2009, *apud* NOGUEIRA; FERREIRA, 2013, p. 12), o âmbito da requisição é deveras amplo, pois pode:

recair sobre bens imóveis, móveis e serviços, como exemplo temos a utilização de um hospital particular em caso de calamidade pública. A requisição pode recair ao mesmo tempo sobre o imóvel (as instalações do local), sobre bens móveis (as ambulâncias e os medicamentos) e sobre serviços (atendimento médico, raio-x, tomografia etc.). Continua o autor dizendo que a requisição só será legítima se presente a situação de perigo, caso contrário cabe ao particular acionar o Judiciário para cancelar determinado ato administrativo.

Com o intuito de atender determinadas situações, o Poder Legislativo ao longo dos anos passou a regulamentar o instituto da requisição administrativa, editando uma série de diplomas legais, a exemplo: a) do Decreto-Lei n. 4.812, de 8 de outubro de 1942, que dispõe sobre a requisição de bens imóveis e móveis, necessários às forças armadas e à defesa passiva da população, b) da Lei Delegada n. 4, de 26 de setembro de 1962, que disciplina sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo; e, por fim, c) do Decreto-Lei n. 2, de 11 de fevereiro de 1966, que autoriza a requisição de bens ou serviços essenciais ao abastecimento da população (MARINELA, 2016, p. 1065)

E já que está-se falando em logística humanitária nos cenários de grandes desastres, importante ressaltar a Lei Federal n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986 – Código Brasileiro de Aeronáutica, a qual possibilita a requisição de aeronaves em voo ou que estiverem prontas para imediata prestação de socorro e assistência (MARINELA, 2016, p. 1065), até porque todos os comandantes de aeronaves têm a obrigação de prestar assistência a quem estiver em perigo de vida, “desde que o passam fazer sem risco para si ou outras pessoas” (BRASIL, 1986, art. 51).

## **5 CONCLUSÃO**

Embora não exista uma legislação específica quanto ao instituto da requisição administrativa no universo de normas atinentes à Defesa Civil e ao Corpo de Bombeiros Militar, o que na prática pode causar certa insegurança para os seus agentes, a legislação constitucional, bem como a norma civil federal estabelecem que no caso de desastres em que envolve uma situação emergencial é possível as autoridades administrativas afetas ao Poder Público requisitarem bens e serviço de particulares, pessoas jurídicas ou físicas, para atender demandas coletivas e urgentes.

O presente artigo buscou tratar de um assunto de suma importância para os administradores públicos, de uma forma mais específica para aqueles que têm sob sua

administração áreas frequentemente afetadas por desastres. Todavia, em que pese a dimensão, complexidade e relevância do tema, giza ressaltar que o estudo visou traçar uma visão geral sobre o instituto da requisição administrativa, mencionando aspectos relevantes, sem a pretensão de esgotar o assunto.

Esse instrumento é importante pois, por diversas vezes, o Ente Público se depara com situações que exige do administrador público uma atuação mais célere, sendo a requisição uma medida que visa atingir a necessidade da maioria, promover o bem estar social e atender as necessidades urgentes da população atingida.

Dessa forma, podemos concluir que a intervenção do Estado na propriedade privada, através da requisição administrativa, é uma ferramenta importante no contexto logístico dos desastres, prevista na legislação para transpor os obstáculos que forem surgindo durante o evento crítico.

## REFERÊNCIAS

- AGOSTINHO, Ana Filipa Bento. **A importância da logística nas emergências humanitárias**. Dissertação de Mestrado em Gestão de Serviços de Saúde do Instituto Universitário de Lisboa. 2014.
- BARROS, Aidil de Jesus Paes de. LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito**. 14. ed. - São Paulo: Saraiva, 2016.
- BECKER, Mirian. **A intervenção do Estado na propriedade privada e o direito de propriedade**. 2017. Disponível em: <<https://miriamkbs.jusbrasil.com.br/artigos/406029700/a-intervencao-do-estado-na-propriedade-privada-e-o-direito-de-propriedade>> Acesso em: 18 abril 2018.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 18 abril 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 7.565, de 19 de dezembro de 1986**. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L7565compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7565compilado.htm)> Acesso em: 18 abril 2018.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços

correspondentes e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)> Acesso em: 18 abril 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 18 abril 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 21. ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica.** 6. ed. São Paulo: Prentice-Hall, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 10 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

EMERIM, Emerson Neri. **A requisição administrativa sobre bens e serviços particulares pela defesa civil nos casos de desastres.** Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, na Universidade do Vale do Itajaí, Centro de Ciências Sociais e Jurídicas. 2011. Disponível em <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Emerson%20Neri%20Emerim.pdf>> Acesso em: 18 abril 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Disponível em: <[https://docgo.net/philosophy-of-money.html?utm\\_source=direito-administrativo-fernanda-marinela-10-edicao-editora-saraiva-2016&utm\\_campaign=download](https://docgo.net/philosophy-of-money.html?utm_source=direito-administrativo-fernanda-marinela-10-edicao-editora-saraiva-2016&utm_campaign=download)> Acesso em: 18 abril 2018.

MARTINS, Wilson Antônio Monteiro. **Direito administrativo: intervenção do Estado na propriedade privada.** 2009. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/direito-administrativo-intervencao-do-estado-na-propriedade-privada/23284/#ixzz4NZSZGz6n>> Acesso em: 18 abril 2018.

MENEZES, Ingrid Danielle D'Oliveira. **As modalidades de intervenção do Estado na propriedade privada.** 2012. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7337/As-modalidades-de-intervencao-do-Estado-na-propriedade-privada>> Acesso em: 18 abril 2018.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

NOGUEIRA, Christiane Wenck; GONÇALVES, Mirian Buss e NOVAES, Antônio Galvão. **Logística humanitária e Logística empresarial: Relações, conceitos e desafios.** XXI Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes. Rio de Janeiro, Novembro, 2007

NOGUEIRA, Thiago Fuster; FERREIRA, Francisco Rafael. **A intervenção do Estado na propriedade privada.** 2013. Disponível em: <[http://revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol5\\_n1\\_2013/intervencaoestado.pdf](http://revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol5_n1_2013/intervencaoestado.pdf)> Acesso em: 18 abril 2018.

SANTA CATARINA. **Constituição (1989).** Constituição do Estado de Santa Catarina.

Florianópolis: Diário Oficial do Estado, de 5 out 1989. Disponível em:  
<[http://www.defensoria.sc.gov.br/index.php/licitacao/doc\\_download/19-constituicao-do-estado-de-santa-catarina-1989](http://www.defensoria.sc.gov.br/index.php/licitacao/doc_download/19-constituicao-do-estado-de-santa-catarina-1989)> Acesso em: 18 abril 2018.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estela Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

VILAÇA, Márcio Luiz Corrêa. **Pesquisa e ensino**: considerações e reflexões. Revista Escrita. v. 1. n. 2. Ninópolis, Maio/Agosto 2010.