

## **PARECER JURÍDICO Nº 002/2020**

**Requerente: Conselho Pleno OAB/PI**

*Direito Constitucional. Direito Administrativo. Competência Comum. Requisição Administrativa de bens e serviços. Possibilidade. Pandemia. Saúde Pública.*

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de consulta efetuada pelo Conselho Pleno da OAB - Secção Piauí sobre possível (in) constitucionalidade do Decreto Estadual nº 18.942 de 16 de abril de 2020 que declara situação de calamidade pública, provocada pelo Desastre Natural Classificado e codificado como doenças infecciosas virais (COBRADE - 1.5.1.1.0), em toda a extensão territorial do Estado do Piauí.

A questão central do presente opinativo, refere-se aos poderes constituídos aos órgãos estaduais e municipais de convocarem voluntários para reforçar as ações de resposta ao desastre e realização de campanhas de arrecadação de recursos junto à comunidade, além de autorizar as autoridades administrativas de penetrarem nas casas para prestar socorro ou para determinar a pronta evacuação; usar de propriedade particular, em caso de iminente perigo público, assegurado ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO**

A Organização Mundial de Saúde – OMS, agência internacional especializada em saúde e subordinada à Organização das Nações Unidas – ONU, que tem por objetivo desenvolver ao máximo possível o nível de saúde de todos os povos, declarou estado de emergência de importância internacional na saúde pública em 30 de janeiro de 2020.

Diante de tal cenário, o Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188/2020 declarou estado de emergência na saúde pública de importância nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo Sars-Cov-2, considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

Subsequentemente, foi sancionada a Lei nº 13.979/2020 que dispõe sobre as medidas de enfrentamento ao COVID-19, e que em seu artigo 3º, **autoriza as autoridades públicas, no âmbito de seus poderes**, adotar medidas de isolamento ou quarentena, **bem como requisição de bens e serviços, dentre outras**.

No âmbito estadual, por meio do **Decreto nº 18.942** de 16 de abril de 2020, foi declarada situação de calamidade pública, provocada pelo Desastre Natural Classificado e codificado como doenças infecciosas virais (COBRADE - 1.5.1.1.0), em toda a extensão territorial do Estado do Piauí, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica declarada situação de calamidade pública, provocada pelo Desastre Natural Classificado e codificado como doenças infecciosas virais - COBRADE - 1.5.1.1.0 - em toda a extensão territorial do Estado do Piauí.

**Art. 2º Ficam autorizadas:**

I - a mobilização de todos os órgãos estaduais e municipais para atuarem sob a coordenação da Secretaria de Estado da Defesa Civil - SEDEC/PI, nas ações de resposta ao desastre;

II - a **convocação de voluntários** para reforçar as ações de resposta ao desastre e realização de campanhas de arrecadação de recursos junto à comunidade, com objetivo de facilitar as ações de assistência à população afetada pelo desastre, sob a coordenação da SEDEC/PI.

§ 1º As **autoridades administrativas** e os **agentes de defesa civil**, diretamente responsáveis pelas ações de resposta ao desastre, em caso de risco iminente, são autorizados a:

**I - penetrar nas casas para prestar socorro ou para determinar a pronta evacuação;**

**II - usar de propriedade particular, em caso de iminente perigo público, assegurado ao proprietário indenização ulterior, se houver dano.**

§ 2º Será responsabilizado o agente de defesa civil ou autoridade administrativa que se omitir de suas obrigações, relacionadas com a

segurança global da população ou que se exceder no cumprimento dos seus deveres. (grifamos)

Diante do conteúdo do decreto supracitado, surge os questionamentos a respeito de sua (in) constitucionalidade, tendo em vista que autoriza às autoridades estaduais, limitar/restringir de alguma forma o exercício de direitos fundamentais, tais como propriedade, liberdade, etc.

Pois bem, a Constituição de 1988 garante o direito de propriedade ao indivíduo (art. 5º, XXII), mas também determina que a este atenderá à sua função social; além disso, a função social é incluída entre os princípios da ordem econômica, que tem por fim “*assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social*” (art. 170, III).

Sabe-se que a propriedade é o direito individual que assegura a seu titular uma série de poderes (usar, gozar, dispor da coisa, etc.), no entanto, esses poderes não podem ser exercidos ilimitadamente, porque coexistem com direitos alheios, de igual natureza, e porque existem interesses públicos maiores, cuja tutela incumbe ao Poder Público exercer, ainda que em prejuízo de interesses individuais.

Nesse contexto, entra-se na esfera do **poder de polícia** do Estado, **ponto que o estudo da propriedade sai da órbita do direito privado e passa a constituir objeto do direito público e a submeter-se a regime jurídico derogatório e exorbitante do direito comum**<sup>1</sup>.

A **requisição administrativa** é instrumento colocado à disposição da Administração Pública para que esta exerça seu poder de polícia, realizando a **supremacia do interesse público sobre o privado**. O citado instituto encontra amparo constitucional, no artigo 5º, inciso XXV, dispondo que “*no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano*”.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 165.

Na seara infraconstitucional, a Lei nº 8.080/90 (Lei do SUS) que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, 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, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de **calamidade pública** ou de **irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços**, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização. (grifamos)

Importante ressaltar que as legislações citadas alhures, estão em perfeita sintonia com a repartição de competências estabelecidas pela Lei Maior, prever que essa medida pode ser desencadeada por **qualquer dos entes federados**, haja vista, tratar-se de **competência comum** destes “*cuidar da saúde e assistência pública*” (art. 23, II). Já o art. 24, XII, também da Magna Carta, atribui competência concorrente à União, Estados e DF para legislar sobre “*proteção e defesa da saúde*”. E, de acordo com o § 2º do mencionado dispositivo constitucional, a competência da União para legislar sobre normas gerais, não exclui a competência suplementar dos demais entes.

No sentido do exposto, foi a decisão do ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), que negou seguimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 671, em que o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) **pedia a regulação pelo poder público da utilização dos leitos de unidades de tratamento intensivo (UTIs) na rede privada durante a pandemia do novo coronavírus.**

Segundo o relator, já existem diversas normas que viabilizam a requisição administrativa de bens e serviços, e a atuação do Judiciário nesse sentido despreza o princípio da separação dos Poderes. Em seu voto o ministro cita as leis 8.080/90 (Lei do SUS) e a recente lei 13.979/20.

Salienta-se que o conjunto de regras e princípios que disciplinam as **restrições do Estado sobre a propriedade privada** (no caso, requisição administrativa),

não se coadunam com o **enriquecimento ilícito** e o **abuso de poder**. Dessarte, sempre que o administrado (particular) sofrer prejuízo/dano em decorrência de atos da Administração, será cabível indenização, seja anterior ou posterior a realização dos atos.

Portanto, levando em consideração o disposto na Carta Magna sobre requisição administrativa e a legislação infraconstitucional (Lei 8.080/90 e Lei 13.979/20), o decreto do Estado do Piauí nº 18.942, que declara estado de calamidade pública e disciplina a requisição de bens e serviços no âmbito estadual, bem como às autoridades competentes para realização de tais condutas (art. 1º e 2º do Decreto 18.942), encontra-se em consonância ao ordenamento jurídico-constitucional de repartição de competências.

Já em relação ao disposto no artigo 3º e 4º do decreto em questão, percebe-se em uma rápida leitura, **ausência de pertinência temática**, ou seja, esses dispositivos versam sobre objetos distintos daqueles originariamente buscados pelo decreto, senão vejamos:

Art. 3º Sempre que possível as propriedades particulares comprovadamente **localizadas em áreas de risco intensificado de desastre** serão trocadas por outras situadas em áreas seguras, e o processo de **desmontagem e de reconstrução das edificações**, em locais seguros, contará em apoio da comunidade.

Parágrafo único. Em caso de **desapropriação**, deverão ser consideradas a depreciação e desvalorização que ocorrem em propriedades localizadas em áreas inseguras.

Art. 4º Com base no inciso IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, sem prejuízo das restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, **ficam dispensados de licitação os contratos de aquisição de bens necessários às atividades de resposta ao desastre**, desde que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contatos **a partir da caracterização do desastre**, vedada a prorrogação dos contratos. (grifamos)

Observa-se que os citados dispositivos tratam-se de remoção de pessoas localizadas em áreas de risco, em razão da edificação de suas propriedades em locais impróprios para construção, podendo gerar até mesmo a desapropriação de seus bens. Dispõe ainda sobre a dispensa de licitação justamente sobre a aquisição desses bens necessários à recuperação do possível desastre nessas áreas.

Desse modo, não há qualquer relação, sintonia ou proximidade entre tais assuntos e as medidas realmente necessárias ao combate do COVID-19, assim, há um verdadeiro desvio de finalidade entre a matéria relevante no combate ao vírus e os assuntos disciplinados por esses dispositivos.

Conforme o art. 102, inciso XIII, da Constituição do Estado do Piauí, compete privativamente ao governador do estado, expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis. **Destaca-se aqui, que as matérias que autorizam a expedição do decreto em questão, estão diretamente relacionadas ao combate do COVID-19 e não à desastres de edificações em áreas inseguras.**

Importante ressaltar, que o Supremo Tribunal Federal (STF) em outubro de 2015, utilizou a expressão "**contrabando legislativo**", como a prática que consiste na inserção, mediante emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo estranho ao objeto originário da medida provisória.

Segue o entendimento do STF:

O Plenário, no que concerne à possibilidade de, em processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, ser apresentada emenda parlamentar com conteúdo temático distinto daquele objeto da medida provisória, consignou que esta seria espécie normativa primária, de caráter excepcional, sujeita a condição resolutiva e de competência exclusiva do Presidente da República (CF, artigos 59, V; e 62, § 3º). Como espécie normativa de competência exclusiva do Presidente da República e excepcional, não seria possível tratar de temas diversos daqueles fixados como relevantes e urgentes. **Uma vez estabelecido o tema relevante e urgente, toda e qualquer emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória em lei se limitaria e circunscreveria ao tema definido como urgente e relevante.** Assim, seria possível emenda parlamentar ao projeto de conversão, **desde que observada a devida pertinência lógico-temática.** De outro lado, editada a medida provisória, competiria ao Legislativo realizar o seu controle. Esse controle seria político e jurídico, pois diria respeito à urgência e relevância exigidas constitucionalmente. O Colegiado frisou que o uso hipertrofiado da medida provisória, instrumento excepcional, deturparia o processo legislativo, gerando distorções ilegítimas. **Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdo temático distinto apresentaria fortes complexidades democráticas.** O Legislativo, no procedimento de conversão, poderia aprovar emendas aditivas, modificativas ou supressivas. Por outro lado, o fato de a Constituição não ter expressamente disposto no art. 62 a impossibilidade de se transbordar a temática da medida provisória não

significaria que o exercício da faculdade de emendar pelo Congresso fosse incondicionado.

ADI 5127/DF, rel. orig. Min. Rosa Weber, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, 15.10.2015. (ADI-5127)

Destarte, chega-se à conclusão de que, apesar da autorização constitucional e legal do Poder Executivo impor restrições à propriedade privada/liberdade, esse poder não pode ser usado de maneira incondicionada e irresponsável, devendo limitar-se e circunscrever-se ao tema da calamidade pública e ao combate à pandemia presente.

### 3. CONCLUSÃO

Posto isto, **opinamos pela compatibilidade em parte** do decreto nº 18.942 do Estado do Piauí com à ordem jurídico-constitucional, estando o artigo 1º e 2º em estrita observância com o disposto no art. 5º, XII e XXV, e art. art. 170, III, ambos da CF/88, além de observarem a legislação federal, mais especificamente o art. 15, XIII, da Lei 8.080/90 c/c art. 3ª, da Lei 13.979/20.

Já em relação aos **artigos 3º e 4º, devem ser declarados inconstitucionais**, em razão da configuração do que o STF chamou de contrabando legislativo, tendo em vista tratarem de temas completamente diferentes da matéria que autorizou a expedição do citado decreto.

É o parecer, s.m.j.

Teresina, 20 de abril de 2020.

**Nestor Alcebíades Mendes Ximenes**  
*Presidente da Comissão de Estudos  
Constitucionais – OAB/PI*

**Jhon Kennedy Teixeira Lisbino**  
*Vice-Presidente da Comissão de Estudos  
Constitucionais– OAB/PI*

**Bárbara Dantas de Sousa**  
*Secretária Geral da Comissão de Estudos  
Constitucionais– OAB/PI*

**Thiago Carvalho dos Santos**  
*Secretário Adjunto da Comissão de Estudos  
Constitucionais – OAB/PI*

**Olívia Brandão Melo Campelo**  
*Membro da Comissão de Estudos  
Constitucionais – OAB/PI*

**Ivonaldo da Silva Mesquita**  
*Membro da Comissão de Estudos  
Constitucionais – OAB/PI*

