

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA: ANÁLISE DO INSTITUTO E SEUS EFEITOS NO PLANO FÁTICO

Virginia Maria Marques Quirino Gomes¹
Paulo Beli Moura Stakoviak Júnior²

RESUMO: Este artigo científico objetiva discorrer sobre a intervenção do Estado na propriedade privada, em especial no que concerne ao instituto administrativo da requisição. Versa, ainda, sobre os fundamentos da referida medida restritiva ao direito de propriedade, seus requisitos, aplicabilidade e efeitos, cujos desdobramentos serão especificados nesta pesquisa. No plano fático foi posto à análise a aplicação do instrumento pelo Município de Palmas, quando da requisição dos bens móveis, ônibus, de três concessionárias que executavam o serviço de transporte coletivo urbano na cidade, via concessão.

Palavras-chave: Requisição. Direito de Propriedade. Interesse Público. Intervenção do Estado na Propriedade.

ABSTRACT: This scientific article aims to discuss state intervention in private property, especially with regard to the administrative institute of requisition. It also discusses the foundations of the measure restricting the right to property, its requirements, applicability and effects, the developments of which will be specified in this research. At the factual level was analyzed the application of the instrument by the Municipality of Palmas, when requisitioning movable assets, buses, from three concessionaires that performed the urban public transport service in the city, via concession.

Keywords: Requisition. Property Rights. Public Interest. State intervention in property.

I. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe-se à elaboração de artigo científico, tendo por objetivo a análise, por estudo bibliográfico, do instituto administrativo da requisição como espécie dentre as modalidades de intervenção do Estado na propriedade, o que diz a melhor doutrina sobre a legítima incidência do referido instituto, sua sistemática e efeitos.

A abordagem do tema está delineada em tópicos distintos: a intervenção estatal na propriedade privada; requisição administrativa; fundamentos constitucionais da

¹Graduanda do curso de Direito na Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

²Dr. em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasil (2023), graduado em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (2008), com mestrado em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2015).

modalidade; a requisição administrativa do transporte público no Município de Palmas; e os efeitos da medida interventiva.

Ressalta-se que, a princípio, foi feita a análise da evolução do entendimento sobre o direito de propriedade ao longo do tempo e o como se deu a gradativa intervenção do Estado no domínio privado. Sobre a intervenção do Estado na propriedade, explana-se acerca dos fundamentos que a legitimam, como a associação do conceito de propriedade ao da função social e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Veremos ainda que a intervenção se apresenta em as duas formas básicas, a restritiva e a supressiva.

No entanto, cinge-se o presente estudo ao âmbito da intervenção restritiva, a qual limita o exercício do direito de propriedade, sem, contudo, extingui-lo. A pesquisa realizada aborda a requisição administrativa sob o enfoque do Estado Democrático de Direito, instituto que se consubstancia na utilização de bens móveis, imóveis e serviços por parte da Administração Pública em caso de perigo público iminente. Por conseguinte, foram pontuados ainda exemplos, os fundamentos constitucionais da modalidade e sua aplicação à luz da legislação e da doutrina.

Nesse contexto, foi analisada, finalmente, a requisição administrativa do transporte público realizada ao final do ano de 2022 no Município de Palmas, capital do Estado do Tocantins, sob a égide da norma legal que prevê o instituto e seus requisitos, bem como quanto aos limites e possibilidades da requisição administrativa frente às motivações que ensejaram sua implementação.

O tema-problema insurge a partir da análise feita quanto a aplicabilidade da requisição no caso analisado, sua compatibilidade com o texto constitucional e os desdobramentos do procedimento, em especial ao considerar-se que o ato revela uma prerrogativa estatal que objetiva a efetiva prestação do serviço de transporte público ao Município.

2. A INTERVENÇÃO ESTATAL NA PROPRIEDADE PRIVADA

A possibilidade de intervenção do Estado na propriedade privada é uma realidade dos estados modernos, porém, ao longo da história vigorou-se a não intervenção estatal e a autonomia do direito particular sobre a propriedade.

Tartuce (2022, p. 2086) conceitua a propriedade como “o direito que alguém possui em relação a um bem determinado”. Nesse sentido, a conceituação de propriedade como o domínio sobre determinada coisa transcende o ideal de sua forma mais autêntica, a terra, isso é, o imóvel urbano ou rural. Para além disso, abrange toda a espécie de propriedade tradicional, como bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos.

Na antiguidade, esse clássico instituto jurídico do âmbito dos direitos reais era consolidado com um direito absoluto e fundamental:

Desde os primórdios da humanidade, bem como nas grandes civilizações, como a Romana, por exemplo, o “direito de propriedade”, como espécie de garantia do indivíduo, é tido por absoluto. Essa visão da propriedade como conquista e perpetuação de poder advindo de direitos fundamentais anteriores até mesmo à criação do Estado sustentou-se pelo tempo, podendo ser observada com maior clareza na Idade Média, com as monarquias absolutistas (Grossi, apud Souza, 2022, p.130).

Em contraposição a um sistema estatal absolutista de imposição aos súditos sobre o direito de propriedade, por volta do século XVIII, consolidou-se o Estado Liberal e as relações sociais foram predominantemente pautadas pelo individualismo, sob os desígnios do liberalismo econômico, que tinha como estandarte o direito absoluto à propriedade e a não interferência do Estado no domínio privado.

4399

Isso porque era patente a dicotomia entre o direito público e o privado, em que aquele era regulamentado pelo governo e pela administração enquanto o direito privado regia a sociedade civil e as relações interpessoais e jurídicas. De modo que as normas estatais eram destinadas a proteção do indivíduo, a intervenção do Estado e as limitações aos direitos subjetivos apenas existiam para assegurar a existência das relações sociais, como a manutenção da paz e segurança, uma vez que a livre iniciativa e a liberdade e seguridade à propriedade eram preponderantes.

Nessa vertente, o direito de propriedade foi consagrado como direito inviolável na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, promulgada pela Assembleia Nacional Francesa em 1789, compondo o rol dos direitos naturais e imprescritíveis do homem.

O ideal de propriedade do diploma declaratório foi posteriormente ratificado pelo Código Civil francês em 1804 e consoante observa Pipes (apud Machado 2014, p. 15) no referido código são ultrapassadas as limitações à propriedade advindas do período feudal e retomada a definição romana de propriedade privada, na qual

“propriedade é o direito de usufruir e dispor de objetos da mais absoluta forma, observando-se que ninguém faça uso dela de maneira proibida por leis ou regulamentações”.

Ainda, segundo Pipes o Código napoleônico aduziu “ninguém será forçado a desistir de sua propriedade a menos que seja para o bem público e por meio de justa e prévia indenização” (apud Machado, 2014, p. 15). Desse modo, a propriedade passou a ser um direito subjetivo e fundamental.

Posteriormente, após o período de industrialização do final do século XIX até metade do século XX, do rompimento com os ideais do liberalismo clássico surgiu-se a necessidade de atuação estatal para regulamentação das relações produtivas, ao passo em que vieram à tona as desigualdades sociais, principalmente, após as consequências da primeira guerra mundial, as quais resultaram no advento do Estado social. Este, passou a regular as relações e direitos subjetivos, bem como intervir no domínio econômico e social prestando assistência à população.

Sobre o advento do Estado social expõe Jelinek (2006, p. 5) que:

O Estado, antes voltado a conferir eficácia à liberdade econômica, teve de assumir funções de regular as relações subjetivas e passou a intervir no processo econômico para estabelecer relações sociais mais justas, quer de forma direta, assumindo a gestão de determinados serviços sociais, quer de forma indireta, através da disciplina das relações privadas relacionadas ao comércio e de outras relações intersubjetivas que antes eram deixadas à livre autonomia privada.

Ressalte-se que no Estado Social, fonte da justiça social é que foram aperfeiçoadas as atividades de prestação pública. Nesse modelo estatal observou-se os prelúdios do que viria a ser o Welfare State, atribuindo forma ao assistencialismo estatal como mecanismo para garantir, de forma efetiva, os direitos sociais aos cidadãos.

De acordo com Facchini Neto (apud Jelinek, 2006, p. 6) a regulação estatal das relações sociais adquiriu tamanha importância ao ponto de ser elevada a caráter constitucional, atribuindo, desse modo, às relações particulares a relevância constitucional. À vista disso, operou-se a constitucionalização de institutos fundamentais do direito civil, como a propriedade, a atividade econômica, a família, o contrato, etc.

Nesse cenário, as Constituições de mexicana em 1917 e alemã (de Weimar) em 1919, já passaram a conferir a satisfação e o bem-comum da coletividade como um

objetivo da propriedade. Assim também, após a segunda guerra mundial com a violação aos direitos humanos, e a consequente Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1945, a Organização das Nações Unidas concebe em seu teor, art. 17, o direito à propriedade e que ninguém será privado de sua propriedade, de forma arbitrária.

Na jurisdição brasileira, o direito de propriedade tornou-se mais relevante com a promulgação da Constituição de 1934, que condicionou o direito de propriedade ao exercício de sua função social, atribuindo, desta forma, o caráter social à propriedade, que deveria atender não apenas aos interesses do proprietário, mas também aos interesses da sociedade.

Assis (2008, p. 787) pondera que o texto constitucional de 1934 restringiu o direito de propriedade no sentido de que “segundo uma tendência das constituições mexicana e de Weimar, surge a ideia de que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social ou coletivo”.

A conjunção entre o conceito de propriedade e o de bem-estar social foi contemplada na Constituição de 1946, em seu art.147 determinando que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”. (BRASIL, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946).

Em nossa Constituição cidadã de 1988, o direito de propriedade é uma das garantias fundamentais e é intrínseco à função social:

Art.5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social (BRASIL, Constituição República Federativa Brasileira, 1988).

A função social da propriedade como condição para o exercício de tal direito converte o ideal antigo de que a propriedade é um direito subjetivo do homem, muito embora seja um direito fundamental. Nesse sentido, o conceito jurídico de função social segundo Leon Duguit, fundador da teoria, é atinente ao fato de que “a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social” (Jelinek, 2006, p. 11).

O Código Civil de 2002, após estabelecer que “confere ao proprietário a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa (art. 1.228), como atributos do direito de propriedade, corrobora o fundamento da função social em conformidade à disciplina constitucional, ao pontuar:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecimento em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, Código Civil Brasileiro, 2002).

Logo, tendo em vista o entendimento de que a propriedade deve atender a uma função social em prol de toda a coletividade, tem-se o exemplo dos imóveis, nos quais é dever do proprietário cultivar a terra ou mesmo edifica-la, como condição para legitimação do seu direito, sob pena de intervenção do Estado, a fim de que se cumpra a sua função social.

Dessa forma, a intervenção do Estado na propriedade privada é entendida por Filho (2015, p. 813) como sendo “toda e qualquer atividade estatal que, amparada em lei, tenha por fim ajustá-la aos inúmeros fatores exigidos pela função social a que está condicionada”.

O autor atribui a intervenção na propriedade como “verdadeiro poder de império (*ius imperii*), a ele devendo sujeição os particulares”. Filho (2015, p. 813). E destaca duas formas básicas, a intervenção restritiva como sendo “aquela em que o Estado impõe restrições e condicionamentos ao uso da propriedade, sem, no entanto, retirá-la de seu dono” e a supressiva como “aquela 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” Filho (2015, p. 818).

A histórica teoria do direito de propriedade demonstra a progressiva intervenção estatal na propriedade privada, na medida em que a propriedade, como direito que continha caráter absoluto no ideal liberal passou a ser relativo, por exercer no cenário jurídico uma condição de função social.

No que concerne à relativização do direito fundamental à propriedade privada Matheus Carvalho menciona: “O atributo afetado da propriedade é o seu caráter absoluto, extraindo-se a ideia de relativização da propriedade” Carvalho (2014, p. 966).

O que é patente no art. 1231 do Código Civil “A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário”. (BRASIL, Código Civil Brasileiro, 2002).

O Direito Administrativo, ramo do Direito Público, perscruta as relações jurídicas em que o Estado está na posição de soberano em relação ao particular e exprime diversas considerações frente à relativização ao direito de propriedade por meio da intervenção estatal.

A intervenção estatal fundamenta-se no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado ou princípio da finalidade pública, basilar a todo ramo do Direito Público. Sobre este, entende-se por ser a predominância do interesse público sobre o interesse particular, ressaltando-se que as condutas estatais têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas, prevalecendo os interesses da sociedade diante das necessidades específicas dos indivíduos.

A propósito, leciona Di Pietro (2020, p. 813) acerca do Estado para com o princípio “a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim do Estado. O Estado tem que defender os interesses da coletividade. Tem que atuar no sentido de favorecer o bem-estar social. Negar a existência desse princípio é negar o próprio papel do Estado”.

4403

Conforme explica a doutrinadora “não existe direito individual que possa ser exercido de forma ilimitada” Di Pietro (2020, p. 129), percebe-se que, nesse sentido, surgem as limitações ao direito de propriedade a fim de condicioná-la ao atendimento de sua função social.

Sobre as limitações impostas à propriedade, afirma Matheus Carvalho (2016, p. 975) “em virtude da possibilidade de limitar direitos individuais, na busca da satisfação de necessidades coletivas, o ente estatal poderá restringir o uso da propriedade ou, até mesmo, retirá-la do particular, desde que devidamente justificada a conduta estatal”.

Nesse contexto, diante da diversidade dos fins aos quais visa o Poder Público garantir a ordem pública e o bem-estar social, são diversas as modalidades de restrições ou limitações ao direito de propriedade como, por exemplo, o tombamento, a ocupação temporária, a requisição e a desapropriação.

2. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

Uma vez visualizada a intervenção do Estado na propriedade sob fundamento da primazia do interesse público, o instituto da requisição administrativa para Carvalho (2016, p.1030) pode ser conceituado como “intervenção restritiva na propriedade privada que visa a solucionar situações de iminente perigo, mediante a utilização de bens privados pelo ente estatal, enquanto durar a situação de risco”. Portanto, trata-se de ato administrativo por meio do qual o Poder Público utiliza-se de bens imóveis, móveis e de serviços particulares no caso de iminente perigo público.

O autor, a título de exemplo, traz a hipótese:

Cite-se como exemplo de requisição, situação de enchente na qual muitas famílias ficaram desabrigadas, sendo necessário ao poder público a requisição de um galpão inutilizado de um particular com a intenção de assentar as famílias até a solução definitiva (Carvalho, 2016, p.1031).

A partir desse conceito, Matheus Carvalho (2016, p.1031) analisa a requisição administrativa com escopo na disponibilidade dos bens privados à utilização do Estado em caso de necessidade pública como claro exemplo de aplicabilidade do princípio da função social da propriedade.

Já a definição constituída por Meirelles (2016, p.758) traz as características do instituto como sendo “a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias”.

A necessidade pública diz respeito a finalidade precípua do instituto, qual seja preservar o bem-estar da sociedade contra a situação de perigo público iminente. Consoante o entendimento de Meirelles (2016, p. 758) sobre perigo público iminente o referido autor elenca alguns exemplos como “inundação, incêndio, sonegação de gêneros de primeira necessidade, conflito armado”, dentre outros.

No que se refere às espécies de requisição, o instituto divide-se em requisição civil e militar, o autor preleciona que ambas distinguem-se apenas com relação aos seus objetivos e pontua “a requisição civil visa evitar danos à vida, à saúde e aos bens da coletividade; a requisição militar objetiva o resguardo da segurança interna e a manutenção da Soberania Nacional” (Meirelles, 2016, p. 758).

Quanto ao seu objeto, a requisição atinge bens móveis, imóveis e serviços particulares. É de se notar também, a respeito da requisição administrativa, seu caráter

de auto executoriedade, isto é, a sua implementação não depende de propositura de ação judicial, é implementada de modo unilateral por parte da administração pública. E por ser direito pessoal da Administração Pública, que vale-se de prerrogativas e privilégios a fim de resguardar o bem comum, independe da aquiescência do particular.

No cotejo com outras modalidades de intervenção na propriedade Di Pietro (2020, p. 361) leciona que a requisição quando incidente sobre bens móveis confunde-se com a ocupação temporária, prevista nos artigos 1º e 15, item 13, do Decreto-lei nº 4.812, de 1942, que prevê a requisição militar, o art. 15, item 13 estatui “Estão sujeitos à requisição: 13 - a ocupação temporária da propriedade” (BRASIL, Decreto Lei nº 4.812, 1942).

No entanto, muito embora a letra da lei dificulte a distinção entre a requisição e a ocupação temporária, os institutos são divergentes, na medida em que a requisição diz respeito ao empossamento de bem do particular para uso em situação de iminente perigo público, em caráter de emergência, já a ocupação temporária visa a prestação de um serviço público ou execução de obra por parte do Poder Público e não possui caráter emergencial.

A requisição possui caráter transitório e provisório, ou seja, sua implementação não enseja a perda da propriedade, como na desapropriação, logo, com esta não se confunde, haja vista o uso ser temporário e que o objeto requisitado deve ser devolvido ao proprietário após cessada a situação de perigo iminente, considerando-se que esta não perdurará para sempre.

Além disso, enquanto a desapropriação só ocorre após o devido processo legal no âmbito administrativo, mediante prévia indenização, a requisição não depende de qualquer tipo de autorização judicial e a indenização é ulterior, mas apenas em caso de eventual dano ao bem particular.

O instituto sob análise também não se confunde com a servidão administrativa, pois a requisição é auto executória, já a servidão administrativa somente ocorre mediante decisão judicial ou acordo do particular proprietário da coisa serviente com a Administração Pública.

Certo é que nos últimos anos houve uma maior implementação dessa medida na realidade da Administração Pública, como conseqüência das medidas de saúde no enfrentamento à pandemia da covid-19. Tal acontecimento conferiu ao instituto

aplicabilidade prática e mais atenção jurídica no campo doutrinário e jurisprudencial, isso porque, em verdade, a requisição administrativa possui caráter excepcional.

Segundo expõe Oliveira (2022, n.p) a restrição encontrou ensejo no período pandêmico e foi frequentemente utilizada pelos entes federados a fim de assegurar a prestação dos serviços de saúde. O autor exprime “diante da escassez de leitos, equipamentos e insumos, a administração pública, não raras as vezes, se valeu da requisição de bens e serviços privados para garantir a continuidade dos referidos serviços”, com fundamentação legal na Lei nº 13.979/2020, específica à pandemia.

Em mesmo sentido, conforme observa Carvalho (2016, p. 1032) a Lei 8.080/90, sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), que dispunha acerca da promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização sobre os serviços destinados ao seu funcionamento já previa a possibilidade de requisição de leitos e serviços hospitalares, consoante seu art. 15, XIII:

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. (BRASIL, Decreto Lei nº 8.080, 1990).

Antes da crise emergencial na saúde, Oliveira (2022, n.p) destaca que a requisição administrativa foi também utilizada durante a greve dos caminhoneiros em 2018, por meio da edição do Decreto nº 9.385/2018 que autorizou a requisição de veículos particulares necessários ao transporte rodoviário de cargas consideradas essenciais, exemplo em que vislumbra o claro cumprimento da função social da propriedade em observância ao princípio da supremacia do interesse público.

Desse modo, nos exemplos apontados a requisição administrativa, dada pela transferência compulsória da propriedade ao poder público, foi utilizada frente ao entende-se por iminente perigo público, afetando o caráter absoluto, perpétuo e irrevogável do direito de propriedade, infringindo a faculdade e o poder que o proprietário tem de usar, gozar e dispor da coisa da maneira que melhor lhe aprouver, assegurando-se o bem-estar da coletividade, consoante ao que explica Di Pietro (2020, p. 341).

3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA MODALIDADE

Conforme já visto, muito embora o direito de propriedade seja assegurado como um direito fundamental na Constituição da República (art.5º, caput e inciso XXII, CRFB/88) a propriedade é sujeita a limitações, previstas em normas legais e que legitimam a intervenção do Estado na propriedade.

A primeira previsão do instituto da requisição administrativa em texto constitucional deu-se na constituição de 1934, período da segunda república sob governo de Getúlio Vargas, que dispôs em seu art. 117, item 17:

Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946).

A previsão constitucional permaneceu a mesma com a emenda constitucional nº 10 de 1964, que incorporou à carta constitucional de 1946 nova redação ao art. 141, § 16. Igualmente, a constituição de 1967, referente ao período ditatorial, previa a desapropriação e a requisição ao dispor no art. 150, § 22:

É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1967).

Apenas na constituição de 1988 é que o instituto da requisição foi apresentado em dispositivo normativo próprio, na forma do art. 5, inciso XXV “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Extrai-se do texto constitucional que o requisito essencial para implementação da medida é o estado de iminente perigo público. Acerca do perigo público iminente Oliveira (2022, n.p), ressalta:

[...] o perigo público deve decorrer de eventos imprevisíveis, revelando-se descabida sua caracterização decorrente de ações ou omissões da administração pública que denotam a falta ou a ineficiência do planejamento público. A partir de uma espécie de “iminente perigo público fabricado”, oriundo da desídia e/ou falta de planejamento da própria administração pública, não é concebível abrir caminho para “coação” ou “punição” do proprietário.

Com efeito, (Oliveira, 2022, n.p) evidencia “descabida a requisição na hipótese de “perigo previsível”, causado pela ausência ou precariedade do planejamento estatal, bem como na hipótese em que o perigo público é abstrato e diferido no tempo”. Portanto, a requisição não pode ser aplicada como medida punitiva ao particular, mas deve restringir-se a assegurar o bem comum da coletividade.

A restrição sobre o direito de propriedade para a utilização temporária de bens móveis ou imóveis na forma do art. 5, inciso XXV da CRFB/88 limita-se à propriedade particular, logo, insurge o questionamento acerca da requisição sobre bens e serviços públicos. Nesse sentido, há a previsão normativa do art. 136, § 1º, II, da CRFB/88 que prevê a requisição de bens e serviços públicos durante o Estado de Defesa e Estado de Sítio (art. 139, VI e VII, da CRFB/88).

No que concerne à indenização assegurada ao particular pela previsão normativa na CRFB/88, fundamenta-se no fato de que muito embora o ente estatal tenha a prerrogativa de intervir na propriedade privada em detrimento dos interesses e direitos dos particulares, lhe é defeso infringir em nome de tal prerrogativa os deveres impostos pelo ordenamento jurídico.

A norma determina que indenização deve ser posterior ao ato restritivo, isto é findada a requisição, Oliveira (2022, n.p) atribui a previsão à justificativa de que somente após o uso da propriedade por parte da administração pública é que seria possível a análise da existência e amplitude de eventual prejuízo causado ao particular. Assim também, ressalta que “a indenização deve ser justa, abrangendo não apenas os danos emergentes, mas, também, os lucros cessantes”.

Por fim, Oliveira (2022, n.p) traz a hipótese de que se prolongada no tempo, perante a restrição por meses, como aponta, seria coerente a fixação de indenização mensal ao proprietário, a fim de garantir a subsistência do proprietário. Como exemplo, o autor cita a requisição de bem ou imóvel de pessoa jurídica, proprietária do bem requisitado, em que a indenização mensal seria necessária como amparo à empresa em determinados casos.

4. A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DO TRANSPORTE PÚBLICO NO MUNICÍPIO DE PALMAS

A requisição administrativa foi implementada no município de Palmas, capital do Tocantins, em 29 novembro de 2022, a Administração Pública, que antes fornecia o serviço de transporte público à população sob regime contratual de concessão às empresas privadas Expresso Miracema LTDA, Palmas Transporte LTDA e Viação Capital LTDA, desde 1992, com o fim do contrato, assumiu a prestação do serviço de forma direta e, para tanto, requisitou os bens móveis, imóveis, equipamentos, insumos e o atual sistema de bilhetagem eletrônica das três concessionárias.

A Administração pública fundamenta a implementação da medida interventiva à inviabilidade da conclusão dos estudos técnicos para elaboração do termo de referência e da licitação para nova concessão e aponta como causa a falta de dados necessários para mensurar os valores de manutenção e operação dos serviços. Além disso, garante que a indenização às concessionárias será apurada e paga, conforme prevê a lei.

Muito embora a descentralização da atividade por delegação negocial, a prestação dos serviços públicos é de titularidade da administração pública, na forma do que dispõe o art. 175, da CRFB/88 “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”, e segundo Filho (2015, p.333) “é por isso que são eles criados e regulamentados pelo Poder Público, a quem também incumbe a fiscalização”.

Di Pietro (2020, p.292) define serviços públicos, a saber, como:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Em definição mais sucinta Filho (2015, p. 333) pondera os serviços públicos como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Além disso, o serviço de transporte coletivo caracteriza-se por ser um serviço econômico que segundo o conceito de Filho (2015, p.337):

São aqueles que, embora classificados como serviços públicos, rendem ensejo a que o prestador aufera lucros oriundos de sua execução, tendo esse

tipo de atividade fisionomia similar à daquelas de caráter tipicamente empresarial (industrial e comercial).

O referido autor assim define a concessão de serviços públicos:

É contrato administrativo pelo qual a Administração Pública transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários (Filho, 2015, pág. 389).

Certo é que segundo determina a Lei nº 8.987/95, Lei de Concessões, em seu art. 35, § 1º, os bens da concessão não são de propriedade do concessionado, mas sim do concedente e que na planilha de custos da tarifa estão embutidos os valores dos bens necessários à prestação do serviço público e, ao final da concessão, os bens são revertidos ao Poder Público, de modo que a empresa concessionária possui apenas o direito de explorar a propriedade ou o serviço concedido.

Após a requisição, a fim de operacionalizar o transporte público no Município, a Administração, por meio da Medida Provisória nº 5, de 29/11/2022 criou a Agência de Transporte Coletivo de Palmas (ATCP), autarquia de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que gere e presta o serviço de transporte coletivo urbano de passageiros no Município, vinculada à Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana.

Por intermédio da Medida Provisória nº 5 procedeu-se à imediata contratação temporária dos profissionais que desempenhavam as atividades de motoristas, fiscais, bem como atividades de manutenção e administrativas nas empresas concessionárias de transporte coletivo de passageiros.

Foram publicados no Diário Oficial do Município (DOM) os contratos de 123 motoristas. Entretanto, após o fim definitivo da prestação do serviço por parte das concessionárias e o início da operação por parte da ATCP em 1 de fevereiro de 2023, verificou-se que nem todos os servidores contratados tomaram posse, muitos decidiram não migrar para o regime trabalhista da Prefeitura.

Diante do número insuficiente de motoristas empossados, e, para a composição da escala necessária para atender minimamente às necessidades da população, foi requisitado pessoalmente o serviço de outros motoristas.

Além do mais, em virtude do período de transição na operação do serviço a Agência de Transporte Coletivo de Palmas (ATCP) notificou as três empresas para que continuassem a prestar o serviço pelos próximos 60 dias, isto é, até o dia 29 de

janeiro de 2023, sendo remunerados pelo quilômetro rodado (valor calculado pela Agência de Regulação de Palmas). Contudo, mesmo diante da notificação da ATCP, a empresa Miracema Transportes informou que não operaria mais a partir dos sessenta dias previstos.

Como se nota, houveram impasses à efetiva prestação do serviço por meio da requisição administrativa, a empresa Viação Capital LTDA suspendeu a frota que operava a circulação de trinta ônibus e quarenta e seis motoristas em 18 de abril de 2023 por falta de repasse financeiro da prefeitura e a consequente ausência de recurso para combustível, a empresa alega que o repasse estava atrasado, tendo sido feito último pagamento em 17 de fevereiro de 2023. Posteriormente, encerrou sua operação no Município.

Apesar do processo de licitação para novos ônibus ter se iniciado em maio de 2023, aguardava-se o andamento das audiências do Plano de Mobilidade (PlaMob) para uma conclusão quanto aos estudos técnicos do quantitativo de veículos necessários para a operacionalização do serviço, o procedimento foi suspenso e somente retomado em agosto. O presidente da Agência de Transporte Coletivo de Palmas (ATCP) ressalta que procedimento de licitação exigis estudo de viabilidade, como justificativa para a demora.

Por fim, foi feita a contratação emergencial de seis meses de locação de 40 ônibus por R\$ 7,2 milhões, com a empresa Bruck Transportes Ltda, como objetivo suprir a demanda do transporte público enquanto o procedimento licitatório não fosse concluído. Todavia, a empresa não cumpriu com o prazo de entrega dos veículos. Segundo o presidente da agência ATCP, a empresa ainda pediu mais 120 dias, o que pontuou um atraso de cinco meses para um contrato de seis meses, hipótese tecnicamente inviável.

A agência de Transporte Coletivo de Palmas (ATCP) para atender às necessidades urgentes de renovação e ampliação da frota, enquanto a licitação para contratação dos novos ônibus ainda não foi concluída, publicou em outubro de 2023 o Edital N° 1/2023, de chamamento público, para credenciamento de empresas, visando à locação de até 100 ônibus seminovos para atender o sistema de transporte público urbano, tendo em vista a idade e estado de depreciação avançados dos veículos remanescentes da concessão N° 1, de 30 de novembro de 1992.

Por conseguinte, é de se notar que o processo de municipalização do transporte público urbano no Município de Palmas, muito embora visasse o aperfeiçoamento da prestação do serviço público com a busca alternativas para melhorar a prestação do serviço, encontrou em entraves quanto à gestão e logística necessárias para a efetiva funcionalização do sistema viário à população.

4.1. OS EFEITOS DA MEDIDA INTERVENTIVA

A problemática envolta aos contornos da requisição administrativa implementada no transporte público de Palmas permite uma breve análise sobre os efeitos da medida interventiva aplicada.

Em primeiro plano, antes de se referir aos efeitos da requisição é válido pontuar que o transporte coletivo é um serviço público considerado essencial (art. 10, inc. V, Lei 7.783/89) e como bem leciona José dos Santos Carvalho Filho “quando o serviço é essencial, deve o Estado prestá-lo na maior dimensão possível, porque estará atendendo diretamente às demandas principais da coletividade” (Filho, 2015, p. 334).

Posto isso, por ser serviço público essencial, deve ser prestado de forma contínua, conforme determina do art. 22 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor):

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O princípio da continuidade dos serviços público segundo as lições de José dos Santos Carvalho Filho “indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares” (Filho, 2015, p. 337).

O efeito por excelência e direto ao ato da requisição no caso analisado é a reversão dos bens à administração pública, entretanto, vislumbram-se ainda os danos causados aos bens requisitados, considerando que os veículos que compunham a frota circulavam desde o início da concessão, em 1992 e, conforme a SECOM (Secretaria da Comunicação) há que se considerar o desgaste dos veículos e a necessidade de uma nova frota antes mesmo da requisição.

Com relação à indenização por eventuais danos, prevista no art. 5, inciso XXV da CRFB/88, consubstancia-se no fato de que ainda que haja o poder discricionário da administração pública para aplicação da medida e o ato seja auto executório, deve ser pautado pelos liames da responsabilidade civil, de que determina a todo causador de dano o dever de reparação (art. 927 do CC).

Certo é que o ato foi praticado em detrimento da supremacia do interesse público e em clara observância ao princípio da continuidade do serviço público, entretanto, não obstante a discricionariedade do administrador público, a presença do perigo público iminente é pressuposto para aplicabilidade da requisição administrativa. Quanto a correta aplicação do instituto restritivo Oliveira (2022, n.p) pontua:

A validade da requisição administrativa pressupõe o respeito ao princípio da proporcionalidade que compreende a realização de três testes (ou subprincípios): a) a adequação (ou idoneidade): o ato estatal será adequado quanto estiver apto para atingir o resultado pretendido; b) necessidade (ou exigibilidade): caso existam duas ou mais medidas adequadas para alcançar os fins perseguidos (interesse público), o Poder Público deve adotar a medida menos gravosa aos direitos fundamentais (proibição de excesso); e c) proporcionalidade em sentido estrito: trata-se de típica ponderação, no caso concreto, entre o ônus imposto pela atuação estatal e o benefício por ela produzido (relação de custo e benefício da medida).

A necessidade da aplicação da medida frente à inexistência de outra alternativa para a prestação do serviço de forma direta pela administração pública no caso concreto bem como o perigo público iminente a ser afastado são objeções que pairam sobre o fato ocorrido.

Nesse sentido, Oliveira (2022, n.p) argui:

A utilização da requisição administrativa em situações que poderiam ser resolvidas por meio da atuação consensual da Administração Pública, notadamente com a celebração de contratações emergenciais, revela conduta violadora do princípio da proporcionalidade, notadamente do subprincípio da proporcionalidade. Isso porque a contratação emergencial por período determinado revela instrumento jurídico menos gravoso ao direito fundamental da propriedade e igualmente capaz de garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos e do atendimento célere dos demais direitos fundamentais em perigo.

Dessa forma, ainda que prepondere o interesse público perante à essencialidade dos serviços de mobilidade urbana e o objetivo de aperfeiçoamento ao transporte público no Município com o fim do monopólio operado pelas concessionárias, não pode-se deixar de considerar que a tomada da execução do serviço por parte do Poder

Público deve atender aos regramentos próprios do instituto da requisição administrativa.

Por fim, a complexidade da transição do modelo da prestação do serviço público não exime a ponderação quanto ao prévio planejamento, a previsão e contenção dos impactos resultantes da requisição, bem como a adoção de medidas acertadas para a gerência da execução, a fim de que se assegure a eficiência do serviço, princípio próprio da administração pública, conforme art. 37 da CRFB/88, que tem o dever de manter adequado o serviço que é de caráter essencial à população.

CONCLUSÃO

A requisição administrativa como medida restritiva ao direito de propriedade é consequência da evolução gradativa da intervenção do Estado na propriedade privada ao longo da história. A propriedade, como direito fundamental, antes tida como um direito absoluto, conforme as mudanças sociais e o desenvolvimento de novos entendimentos acerca dos limítrofes entre o direito particular e do direito público, passou a ser restringida pelo Estado a fim de proporcionar à população o bem-estar social.

No que tange à supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento para a transferência compulsória da propriedade ao poder público na requisição administrativa, percebe-se que muito embora seja primordial para a atuação da administração em função dos interesses e bem-estar do corpo social, permite reflexões quanto o desequilíbrio das relações entre o Poder Público e os administrados, haja vista a atuação da administração deve ser pautada em direitos e deveres e não apenas em função de interesses.

Nesse enfoque, diante da análise da aplicabilidade do instituto, observa-se que a prerrogativa estatal da requisição administrativa não pode ser utilizada de modo ilimitado. Isso porque ainda que o ato restritivo seja pautado na discricionariedade do Poder Público, deve ser condicionado a existência do iminente perigo público na forma do que determina a previsão normativa constitucional do instituto.

Ante o exposto, a análise da requisição administrativa aplicada ao plano fático no Município de Palmas permite a reflexão acerca da escolha da medida como a única capaz de atender o interesse público em situações emergenciais, tendo em consideração

que a possibilidade de adoção de instrumento jurídico menos gravoso e igualmente apto a garantir da continuidade da prestação do serviço de transporte público configuraria a desvirtuação do instituto e a inconstitucionalidade da intervenção restritiva.

REFERÊNCIAS

ASSIS, L. G. B. de. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 103, p. 781-791, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67828>>. Acesso em: 2 nov. 2023.

BRASIL, **Código Civil Brasileiro**, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 1946. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL, **Constituição República Federativa Brasileira**, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 nov. 2023.

BRASIL, **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**, 2. ed. Juspodivm, 2014.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. – 3. ed. Juspodivm, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. – 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. – 29. ed. Atlas, 2015.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil**, 2006. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 2 nov. 2023

MACHADO, Socorro Bezerra dos Santos. **Propriedade privada e função social: O regime jurídico da propriedade urbana no Brasil**, 2014. Disponível em:

<<https://www.fdsu.edu.br/conteudo/dissertacoes/oa9de327ecb3acdee2c2c78f9dc9b018.pdf>>. Acesso em 3 nov. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes, José Emmanuel Burle Filho. **Direito Administrativo Brasileiro** - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Requisição administrativa: dos livros à realidade da administração pública**. Consultor Jurídico. Julho, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jul-05/rafael-oliveira-requisicao-administrativa-livros-realidade/>>. Acesso em: 1 out. 2023.

Polêmica sobre a concessão do transporte público em Palmas é tema de entrevista com especialista; vai parar ou não?. Jornal Sou de Palmas, Palmas, 25 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://soudepalmas.com.br/palmas/polemica-sobre-a-concessao-do-transporte-publico-em-palmas-e-tema-de-entrevista-com-especialista-vai-parar-ou-nao>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Por meio de requisição de bens e serviços das concessionárias, Prefeitura de Palmas assume transporte público; nova agência municipal comandará operação. Coluna do CT. Palmas, 30 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://clebertoledo.com.br/tocantins/por-meio-de-requisicao-de-bens-e-servicos-das-concessionarias-prefeitura-de-palmas-assume-transporte-publico-nova-agencia-municipal-comandara-operacao/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

Prefeitura cria agência para assumir transporte coletivo de Palmas a partir de quinta-feira (10). g1 Tocantins, Palmas, 30 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2022/11/30/prefeitura-cria-agencia-para-assumir-transporte-coletivo-de-palmas-a-partir-de-quinta-feira-10.ghtml>>. Acesso em: 19 nov. 2023.

Presidente da ATCP informa que não haverá novo contrato emergencial e que novos ônibus virão da licitação prevista para setembro. Coluna do CT. Palmas, 21 de agosto de 2023. Disponível em: <<https://clebertoledo.com.br/tocantins/presidente-da-atcp-informa-que-nao-havera-novo-contrato-emergencial-e-que-novos-onibus-virao-da-licitacao-prevista-para-setembro/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SARTORI, Natália. **Natureza jurídica da multipropriedade**, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/11950/1/21395372.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2023.

SECOM, Redação. **Prefeita Cinthia Ribeiro anuncia novo modelo de transporte coletivo de Palmas**. Prefeitura de Palmas, Palmas, 2 de março de 2023. Disponível em: <<https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/prefeita-cinthia-ribeiro-anuncia-novo-modelo-de-transporte-coletivo-de-palmas/33488/>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil: volume único / Flávio Tartuce**. - 12. ed. - Rio de Janeiro, Forense; METODO, 2022.

TUM, Roberta. **Diário desta noite traz troca de secretários: crise do transporte faz duas demissões.** T1 Notícias, Palmas, 24 de abril de 2023. Disponível em: <<https://www.t1noticias.com.br/blog-da-tum/diario-desta-noite-traz-troca-de-secretarios-crise-do-transporte-faz-duas-demissoes/127077/>>. Acesso em: 19 nov. 2023.