

# SERGIO BERMUDES

A D V O G A D O S

SERGIO BERMUDES  
MARCIO VIEIRA SOUTO COSTA FERREIRA  
MARCELO FONTES  
ALEXANDRE SIGMARINGA SEIXAS  
GUILHERME VALDETARO MATHIAS  
ROBERTO SARDINHA JUNIOR  
MARCELO LAMEGO CARPENTER  
ANTONIO CARLOS VELLOSO FILHO  
FABIANO ROBALINHO CAVALCANTI  
MARIA AZEVEDO SALGADO (1973-2017)  
MARCOS AURÉLIO DE ALMEIDA ALVES  
ERIC CERANTE PESTRE  
VÍTOR FERREIRA ALVES DE BRITO  
ANDRÉ SILVEIRA  
RODRIGO TANNURI  
FREDERICO FERREIRA  
ANTONELLA MARQUES CONSENTINO  
MARCELO GONÇALVES  
RICARDO SILVA MACHADO  
CAROLINA CARDOSO FRANCISCO  
PHILIP FLETCHER CHAGAS  
LUÍS FELIPE FREIRE LISBÔA  
WILSON PIMENTEL  
RICARDO LORETTI HENRICI  
JAIME HENRIQUE PORCHAT SECCO  
GRÍSSIA RIBEIRO VENÂNCIO  
MARCELO BORJA VEIGA  
ADILSON VIEIRA MACABU FILHO  
CAETANO BERENQUER  
ANA PAULA DE PAULA  
ALEXANDRE FONSECA

PEDRO HENRIQUE CARVALHO  
RAFAELA FUCCI  
RENATO RESENDE BENEDEZI  
ALESSANDRA MARTINI  
PEDRO HENRIQUE NUNES  
GABRIEL PRISCO PARAISO  
GUIOMAR FEITOSA LIMA MENDES  
FLÁVIO JARDIM  
GUILHERME COELHO  
LÍVIA IKEDA  
ALLAN BARCELLOS L. DE OLIVEIRA  
PAULO BONATO  
RENATO CALDEIRA GRAVA BRAZIL  
VICTOR NADER BUJAN LAMAS  
GUILHERME REGUEIRA PITTA  
JOÃO ZACHARIAS DE SÁ  
SÉRGIO NASCIMENTO  
GIOVANNA MARSSARI  
OLAVO RIBAS  
MATHEUS PINTO DE ALMEIDA  
FERNANDO NOVIS  
LUIS TOMÁS ALVES DE ANDRADE  
MARCOS MARES GUIA  
ROBERTA RASCIO SAITO  
ANTONIA DE ARAUJO LIMA  
GUSTAVO FIGUEIREDO GSCHWEND  
PAULA MELLO  
RAFAEL MOCARZEL  
CONRADO RAUNHEITTI  
THAÍS VASCONCELLOS DE SÁ  
BRUNO TABERA

FÁBIO MANTUANO PRINCEPE  
MATHEUS SOUBHIA SANCHES  
MARCELO SOBRAL PINTO  
JOÃO PEDRO BION  
THIAGO RAVELL  
ISABEL SARAIVA BRAGA  
GABRIEL ARAUJO  
JOÃO LUCAS PASCOAL BEVILACQUA  
MARIA ADRIANNA LOBO LEÃO DE MATTOS  
EDUARDA SIMONIS  
CAROLINA SIMONI  
JESSICA BAQUI  
GUILHERME PIZZOTTI  
MATHEUS NEVES  
MATEUS ROCHA TOMAZ  
GABRIEL TEIXEIRA ALVES  
THIAGO CEREJA DE MELLO  
GABRIEL FRANCISCO DE LIMA  
ANA JULIA G. MONIZ DE ARAGÃO  
FRANCISCO DEL NERO TODESCAN  
FELIPE GUTLERNER  
EMANUELLA BARROS  
IAN VON NIEMEYER  
ANA LUIZA PAES  
JULIANA TONINI  
BERNARDO BARBOZA  
PAOLA PRADO  
ANDRÉ PORTELLA  
GIOVANNA CASARIN  
LUIZ FELIPE SOUZA  
ANA VICTORIA PELLICCIONE DA CUNHA

VINÍCIUS CONCEIÇÃO  
LEANDRO PORTO  
LUCAS REIS LIMA  
ANA CAROLINA MUSA  
RENATA AULER MONTEIRO  
ANA GABRIELA LEITE RIBEIRO  
BEATRIZ LOPES MARINHO  
JULIA SPADONI MAHFUZ  
GABRIEL SPUCH  
PAOLA HANNAE TAKAYANAGI  
DIEGO BORGHETTI DE QUEIROZ CAMPOS  
ANA CLARA MARCONDES O. COELHO  
LEONARDO PRÓSPERO ORTIZ  
BEATRIZ MARIA MARQUES HOLANDA COSTA  
LUIZ FELIPE DUPRÉ NOIRA  
ANA CLARA SARNEY

CONSULTORES  
AMARO MARTINS DE ALMEIDA (1914-1998)  
HELIO CAMPISTA GOMES (1925-2004)  
JORGE FERNANDO LORETTI (1924-2016)  
SALVADOR CÍCERO VELLOSO PINTO  
ELENA LANDAU  
CAIO LUIZ DE ALMEIDA VIEIRA DE MELLO  
PEDRO MARINHO NUNES  
MARCUS FAVER  
JOSÉ REYNALDO PEIXOTO DE SOUZA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Pedido de medida cautelar ad referendum – urgência excepcional**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE — CNSAÚDE, com sede, na SRTV/S, Quadra 701, Conj. E, Ed. Palácio do Rádio I, Bl. 3, nº 130, 5º Andar, Asa Sul, Brasília/DF, CEP: 70340-901, vem, por seus advogados abaixo assinados, regularmente constituídos (docs. 1/2), com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal, propor ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, para se conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso VII e ao inciso III do §7º, ambos do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (“Lei da Quarentena”, doc. 3), pelos seguintes motivos:

RIO DE JANEIRO  
Praça XV de Novembro, 20 - 7º e 8º andares  
CEP 20010-010 | Centro | Rio de Janeiro - RJ  
Tel 21 3221-9000

SÃO PAULO  
Rua Prof. Atilio Innocenti, 165 - 9º andar  
CEP 04538-000 | São Paulo - SP  
Tel 11 3549-6900

BRASÍLIA  
SHIS QL 14, Conjunto 05 casa 01  
CEP 71640-055 | Brasília - DF  
Tel 61 3212-1200

BELO HORIZONTE  
Rua Antônio de Albuquerque 194, sl 1601  
CEP 30112-010 | Savassi | Belo Horizonte - MG  
Tel 31 3029-7750

O DISPOSITIVO QUESTIONADO E AS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUE  
DEVEM SER PROTEGIDAS

1. Em 6 de fevereiro de 2020, foi editada a Lei n° 13.979, com o propósito expressamente inscrito na sua ementa e no seu art. 1° de dispor “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. A lei terá vigência restrita ao período em que durar a situação de emergência de saúde pública, já — como notório — declarada formalmente.

2. O diploma enumera um expressivo conjunto de medidas passíveis de serem adotadas, que interferem sobre direitos fundamentais e sobre regras habituais de comportamento da Administração Pública. Dentre essas normas, ressaí o art. 3°, VII e § 7°, III, em que se lê com os trechos relevantes realçados:

“Art. 3° Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, **as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências,** dentre outras, as seguintes medidas:

(...)

VII - **requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas,** hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; (...)

§ 7° As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

(...)

III - **pelos gestores locais de saúde,** nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo”.

3. Essa permissão, em termos genéricos, para que os gestores locais de saúde se valham da requisição administrativa de bens e serviços no combate à pandemia — sem condicionar sua adoção a medidas de coordenação e controle por

autoridade da União Federal e sem esgotar as alternativas menos gravosas disponíveis e estabelecer requisitos mínimos para garantir que se dê em contexto afeito ao princípio da proporcionalidade — é apta para gerar interpretação que distorce a limitação ao direito de propriedade disposta no art. 5º, XXV, da Constituição (“no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver”), abalando, dessa maneira, sem o consentimento do constituinte, o próprio inciso XX do mesmo artigo, que garante o direito de propriedade, nas suas clássicas faculdades de usar, gozar e dispor.

4. Atingindo a liberdade de contratar e de desempenho de atividades profissionais e econômicas, a interpretação isolada dessa competência entregue a autoridades de Estados-membros e Municípios, desguarnecida de balizas que assegurem a sua razoabilidade intrínseca e a conformidade com políticas públicas federais, contraria o comando constitucional que entroniza o valor da livre iniciativa (art. 170, *caput*, da Constituição).

5. Uma interpretação que desvincule o poder de requisição, disposto para enfrentar uma pandemia — vale dizer, uma calamidade pública que afeta incisivamente todo o Território Nacional —, de uma ação global coordenada, controlada e assentida por autoridade federal, perturba a eficácia da política necessariamente unificada que a situação de emergência exige, com prejuízo evidente para o próprio direito à saúde (art. 6º da CR) e para o mandamento da Constituição de que o direito à saúde deve ser garantido e efetivado “mediante políticas sociais e econômicas” (art.

196), bem como esvazia impropriamente de sentido a norma do *caput* do art. 199 da CR, que dispõe ser a assistência à saúde “livre à iniciativa privada”.

6. Uma leitura dos dispositivos em exame que barateie o papel de autoridade central federal na coordenação dos esforços extraordinários para o combate da pandemia no país, também desvirtua o modelo de Estado Federal proclamado no artigo inaugural da Constituição, bem como traduzido na competência da União para planejar e promover defesa permanente contra calamidades públicas (art. 21, XVIII, CR). Nesse sentido, a interpretação tosca e literal dos preceitos que animam esta ação desvirtua o significado da competência material concorrente prevista no art. 23, II, da CR. Se todas as esferas da Federação são competentes para tomar medidas concretas no campo da saúde, há uma hierarquia de interesses que deve ser coordenada e que impede — sobretudo em tempos de calamidade — a ação desordenada das entidades de menor amplitude territorial.

#### LEGITIMIDADE ATIVA

7. A CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE — CNSAÚDE é parte legítima para propor ação direta de constitucionalidade, nos termos do que dispõe o art. 103, IX, da Constituição Federal, por ser entidade sindical criada em 22 de março de 1994 que reúne diversas federações hospitalares e dezenas de sindicatos patronais da saúde existentes no país<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> As seguintes federações integram a CNSAÚDE: (i) Federação Nacional dos Estabelecimentos de Serviços de Saúde - FENAESS, (ii) Federação de Hospitais do Rio Grande do Sul - FEHOSUL, (iii) Federação dos Hospitais do Paraná - FEHOSPAR, (iv) Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de Santa Catarina - FEHOESC; (v) Federação dos Hospitais, Clínicas, Casas de Saúde, Laboratórios de Pesquisas e Análises Clínicas e demais Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de São

8. A CNSAÚDE, ademais, "tem como principal objetivo zelar pelos direitos e interesses do segmento de saúde junto aos órgãos governamentais e políticos do país", competindo a ela "defender os interesses coletivos ou individuais da categoria no que se refere a questões judiciais, administrativas e trabalhistas. Pertence exclusivamente à CNS a representatividade constitucional e legal de todos os estabelecimentos de serviços de saúde no Brasil"<sup>2</sup>.

9. Nesse sentido, é indubitosa a homogeneidade dos interesses representados pela CNSAÚDE, como também a pertinência temática entre seus objetivos estatutários e as normas contra as quais se insurge esta demanda. As requisições administrativas de equipamentos médicos afetam os estabelecimentos de serviço de saúde como um todo, causando-lhes ingentes prejuízos e ameaçando toda a cadeia de fornecimento desses bens para o setor privado de saúde. Os próprios serviços e bens dos hospitais particulares também estão sujeitos a requisições efetuadas sob a invocação de interpretação contrária à Constituição dos dispositivos da Lei nº 13.979/2020 em causa.

10. Registre-se, por fim, que a CNSAÚDE já teve sua legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade reconhecida em diversas ocasiões pelo Pleno deste e. Supremo Tribunal Federal, como ocorreu, entre outras, no julgamento dos seguintes casos: **ADI 4350** (Rel. Min. LUIZ FUX, DJe

---

Paulo - FEHOESP; (vi) Federação Baiana de Saúde, Hospitais, Estabelecimentos e Serviços - FEBASE; (vii) Federação dos Hospitais, Laboratórios, Clínicas de Imagem e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado de Goiás - FEHOESG; E (viii) Federação dos Hospitais e Estabelecimentos de Serviços de Saúde do Estado do Rio de Janeiro - FEHERJ.  
<sup>2</sup> Cf. <http://cnsaude.org.br/sobre-a-cnsaude/missao/>, acesso em 30.3.20, às 00h13.

06/11/14); **ADI 2621** (Rel. Min. ROSA WEBER, DJe 03/03/17); **ADI 1931** (Rel. Min. MARCO AURELIO, DJe 09/02/18); e **ADI 1801** (Rel. Min. DIAR TOFFOLI, DJe 02/05/18).

11. A CNSAÚDE, portanto, tem inequívoca legitimidade constitucional para propor esta ação direta de inconstitucionalidade.

#### PANDEMIA OU PANDEMÔNIO?

12. É fato notório que a exponencial e súbita disseminação do novo Coronavírus – COVID-19 deu causa a uma busca generalizada por insumos e equipamentos médicos essenciais à prevenção da pandemia e ao tratamento dos seus males. Presencia-se uma procura crescente por equipamentos de proteção individual (“EPIs”, v.g., máscaras e luvas) e ventiladores mecânicos, estes últimos indispensáveis ao tratamento intensivo dos casos mais graves da doença<sup>3</sup>. Não menos consabido é que, não somente no Brasil, mas no mundo inteiro, a demanda por esses artigos de primeira necessidade na crise mundial supera em muito a oferta disponível.

13. A situação é angustiante e agride, sem distinção, as redes pública e privada de saúde, ambas igualmente responsáveis por assegurar o direito constitucional à saúde (CF, arts. 196 e 199), obrigando seus respectivos gestores a

---

<sup>3</sup> Cf., entre diversas outras, <https://amb.org.br/noticias/falta-de-epi-e-teste-para-coronavirus-tambem-preocupam-a-oms/>; <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/03/24/coronavirus-profissionais-da-saude-citam-falta-de-epi-no-ap-e-voluntarios-se-mobilizam-para-criar-e-doar-equipamentos.ghtml>; <https://exame.abril.com.br/brasil/escassez-no-sus-profissionais-da-saude-relatam-batalha-contra-coronavirus/>; <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2020/03/26/falta-de-respiradores-sera-um-dos-grandes-gargalos-no-atendimento-ao-coronavirus-diz-pneumologista.ghtml>; <https://piaui.folha.uol.com.br/vagas-em-uti-e-respiradores-artificiais-as-exigencias-do-coronavirus/>.

coordenar esforços para superar essa crise de oferta, que consubstancia inequívoca questão de interesse nacional.

14. Na contramão da indispensável cooperação exigida pelos tempos atuais, contudo, diversos fornecedores de equipamentos médicos e hospitais privados têm sido vítimas de ações desastradas, porque desordenadas e desproporcionais, de autoridades públicas de esferas distintas da Federação, que têm se valido, de forma confusa e desarranjada, de requisições administrativas, para se apoderar de equipamentos e insumos médicos existentes e até aqueles por serem ainda fabricados.

15. Premidos pela aproximação do ápice da pandemia no país<sup>4</sup>, diversos Estados e Municípios têm-se lançado a uma arrebatada disputa para agarrar a maior quantidade possível de equipamentos médicos em favor dos seus interesses regionais, sem ponderar interesses das outras entidades da Federação e sem esgotar as alternativas menos gravosas existentes. Percebe-se, sem dificuldade, a despreocupação com os impactos de semelhantes iniciativas na cadeia de fornecimento desses bens a nível nacional. Essas requisições são feitas com base em leitura do art. 3º, VII, e § 7º, III, da Lei nº 13.979/2020, que, embora semanticamente possível, não é a adequada à compreensão sistemática da Constituição. Daí a necessidade de se fixar a correta interpretação dos preceitos legais, em conformidade com a Constituição, declarando-se a inconstitucionalidade da leitura desconforme.

---

<sup>4</sup> O Ministério da Saúde e infectologistas estimam que as infecções por Coronavírus atingirão seu ápice no país no início do mês de abril. O período para que os casos comecem a reduzir ainda é incerto, mas pode superar cinco meses. Cf. <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/03/20/mandetta-diz-que-infeccao-por-coronavirus-no-brasil-deve-disparar-em-abril.ghtml>; <https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2020/03/14/pesquisadora-diz-que-pico-da-covid-19-no-brasil-ocorrera-entre-abril-e-maio.htm>

## REQUISIÇÕES A GRANEL

16. Nesse sentido, amontoam-se os relatos de fornecedores de equipamentos médicos que recebem múltiplas requisições, oriundas de diversos entes da Administração Pública, de maneira caótica e desordenada, muitas vezes recaindo mais de uma delas sobre os mesmos bens e comprometendo todos os equipamentos em estoque. Em casos extremos, requisitam-se até mesmo bens ainda a serem produzidos ou importados.

17. **Ainda pior e mais grave, nos últimos dias, variados entes da Administração Pública têm ensaiado a requisição de leitos de UTI e de hospitais da iniciativa privada,** como ocorre com o Decreto Estadual da Paraíba de nº 40.155, de 30 de março de 2020, que confere permissão ampla e genérica ao Secretário de Estado da Saúde para "requisitar as unidades de saúde e leitos", bem como de "serviços de profissionais de saúde" (art. 2º, *caput* e §2º, grifou-se, doc. 21).

18. Caso os entes da Administração Pública adotem o mesmo padrão de conduta com relação à requisição de leitos de UTI e serviços de profissionais da saúde, as consequências serão, sem qualquer exagero, catastróficas: é impensável, porque flagrantemente inconstitucional, que os hospitais privados, já sobrecarregados com o tratamento de infectados pelo COVID-19, sejam obrigados a lidar com múltiplas requisições de seus leitos de UTI, sem qualquer controle ou planejamento, tudo tendendo a esvaziar por completo sua capacidade de lidar com a pandemia.



## CHOCANTE VIOLÊNCIA

19. Também não faltam registros de invasões-surpresa nas sedes de fornecedores e de hospitais por servidores públicos municipais e estaduais que, acompanhados de força de segurança, utilizam ordens de requisição absolutamente genéricas para retirar, do dia para a noite, enormes quantidades de insumos e equipamentos médicos, boa parte deles já vendidos a hospitais privados ou públicos (cf. itens 25/28 infra).

20. Evidentemente, essa atuação dispersa, abusiva e indiscriminada de diversos órgãos da Administração Pública, mediante atos que se sobrepõem e conflitam entre si, compromete a gestão eficiente de uma crise de proporções descomunais, que se espalha por todas as regiões do Brasil. É também ocioso enfatizar os efeitos nefastos e devastadores para a cadeia de fornecimento de equipamentos e insumos médicos — e, em última instância, para a capacidade do país de combater a pandemia do COVID-19. Se não houver coordenação e liderança federal também no que tange ao poder de requisição, o caos será o maior aliado da letalidade do coronavírus.

## EPISÓDIO DRAMÁTICO

21. Ao longo do último fim de semana (28/29.3.2020), a repercussão sobre um grave caso envolvendo o Município de Cotia/SP escancarou o quadro de balbúrdia federativa que a leitura equivocada da Lei nº 13.979/2020 tem gerado. O episódio atraiu duras críticas do próprio Ministro da Saúde e do Ministro da Economia, pelo que revelou de utilização deletéria do poder de requisição por autoridades municipais.

22. Em seguida a disputas judiciais sobre a quem deveriam ser entregues equipamentos de ventilação pulmonar fabricados pela empresa MAGNAMED TECNOLOGIA MÉDICA S/A - MAGNAMED, o Ministério da Saúde enviou, em 25.3.20, ofício à MAGNAMED (nº 78/2020/DLOG/SE/MS, doc. 4), requisitando os equipamentos médicos produzidos, excetuando os que já haviam sido adquiridos por Estados e Municípios.

23. Não obstante, o Município de Cotia — onde se encontra a sede da MAGNAMED —, que até aquele momento não havia se movimentado para comprar ventiladores mecânicos, obteve a seguir provimento judicial para que pudesse adquirir os aparelhos, sem embargo da requisição do Ministério da Saúde. Munidos, então, de uma genérica requisição expedida pelo Município, autoridades locais, acompanhadas de guardas municipais, retiraram os 35 respiradores pulmonares que se achavam no depósito da empresa.

24. A ação dos agentes municipais foi gravada por funcionários da MAGNAMED<sup>5</sup> e amplamente divulgada<sup>6</sup>. Foi relatado que os aparelhos não haviam sequer passado por todos os testes de funcionamento, o que punha a sua utilização como fator de risco para a vida dos pacientes, conforme comunicado divulgado pela MAGNAMED (doc. 5). No dia seguinte, o Ministério Público Federal obteve tutela de urgência para que o Município de

---

<sup>5</sup> Os vídeos se encontram disponíveis em <https://www.youtube.com/watch?v=jokjtymZezE> e <https://www.youtube.com/watch?v=rIbBfmYhWbM>.

<sup>6</sup> Cf. <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/03/27/prefeitura-de-cotia-confisca-equipamentos-da-magnamed-fabricante-de-respirador-pulmonar.ghtml>; <https://exame.abril.com.br/negocios/justica-manda-prefeitura-de-cotia-devolver-35-respiradores-confiscados/>; <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/prefeitura-de-cotia-sp-consegue-liminar-para-comprar-respiradores.shtml>; <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/pandemia-obriga-justica-mediatar-batalha-respiradores>; <https://www.cotiaecia.com.br/2020/03/prefeitura-de-cotia-diz-que-vai.html>

Cotia fosse obrigado a devolver os ventiladores ainda não testados (doc. 6). A confusão é a tônica do episódio.

#### PROPAGAÇÃO DELETÉRIA DE ATOS DE REQUISIÇÃO DESCOORDENADOS

25. Essa verdadeira guerra de liminares e atos de requisição está longe de constituir exceção no cenário estadual e municipal. A cada dia surgem novos casos de requisições-surpresa que recaem subitamente sobre fornecedores e até mesmo hospitais particulares. Seguem alguns exemplos, pinçados a título ilustrativo:

- a) **Estado de São Paulo:** Requisição de 500 mil máscaras da fornecedora 3M no dia 27.3.20<sup>7</sup>. A empresa emitiu comunicado registrando sua surpresa com a ação do Governo, esclarecendo que *"vem recebendo diversas solicitações de respiradores, de órgãos públicos de todo o País"*, e que *"já havia se comprometido com o fornecimento de 120 mil respiradores e (...) a expansão deste volume para 500 mil"* para o Estado de São Paulo, mas que aguardava *"apenas a publicação de novo ofício de compra emergencial por conta do Governo"* (doc. 7);
  
- b) **Município de São Roque/SP:** Requisição de 7 respiradores de hospital particular (hospital São Francisco) no dia 28.3.20 (sábado), e que tinha sua inauguração programada para essa semana. Após a ação do Município, que foi acompanhada por equipe da Guarda Civil, a direção do hospital questionou a requisição, declarou que houve invasão de sua propriedade e que o transporte dos equipamentos se deu de

---

<sup>7</sup> <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2020/03/27/governo-de-sp-confisca-500-mil-mascaras-de-empresa-em-sumare.ghtml>

maneira inadequada. A ação foi gravada e divulgada na mídia<sup>8</sup>;

- c) **Estado do Ceará:** Ofício Circular GABSEC n° 2020/1.026 de 21.3.20, por meio da qual o Secretário Estadual da Saúde requisitou a diversas empresas fabricantes, distribuidoras e varejistas a disponibilização de medicamentos e equipamento de proteção individual (EPI) disponíveis em estoque, ainda que em saída para expedição, autorizando-se o recolhimento nas sedes ou locais de armazenamento (doc. 8).
  
- d) **Município de Londrina/PR:** Requisição Administrativa n° 8 de 23.3.2020, por meio da qual a Secretaria Municipal de Saúde de Londrina requisitou uma série de produtos e insumos médico-hospitalares da empresa fornecedora CM Hospitalar S.A (doc. 9). Essa mesma empresa também teve mercadorias apreendidas pelo governo do Estado de Pernambuco<sup>9</sup>.
  
- e) **Estado de Minas Gerais:** Notificação SES/SUBSILS n. 12/2020 de 18.03.2020, por meio da qual o Governo Estadual requisitou a entrega de higienizadores e frascos de álcool etílico da fornecedora INDALABOR - INDAIÁ LABORTÓRIO FARMACÊUTICO LTDA. (doc. 10).

26. Essa batalha de requisições, a olhos vistos, é causa de enorme insegurança jurídica, afeta o direito de iniciativa econômica, não respeita as condicionantes necessárias do exercício do poder de requisição e desarruma a convivência ordenada das entidades que compõem a Federação.

---

<sup>8</sup> <https://g1.globo.com/sp/sorocaba-jundiai/noticia/2020/03/28/apos-decreto-de-calamidade-publica-prefeitura-de-sao-roque-retira-respiradores-de-hospital-particular.ghtml>

<sup>9</sup> Cf. "A empresa CM teve mercadorias apreendidas pela secretaria municipal de Londrina (PR) e pelo governo do Estado de Pernambuco" (<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/03/25/setor-de-saude-critica-confisco-de-materiais-e-medicamentos-pelo-governo.ghtml>, acesso em 1º de abril de 2020, 10h59.

27. A atuação descoordenada dos Estados e Municípios não lança olhos para os interesses de manutenção da oferta a nível nacional. Além disso, atinge marcadamente os estabelecimentos privados de serviços de saúde, diretamente prejudicados com a requisição dos bens previamente adquiridos, geralmente, por pagamento antecipado.

28. Ainda pior, a atuação das várias instâncias do Poder Público, que não segue padrão de planejamento e racionalidade, sujeita os próprios bens e serviços desses hospitais particulares a requisições desavindas do interesse nacional e do princípio da proporcionalidade, pondo em substancial risco a continuidade da prestação dos serviços essenciais a seu cargo. Inviabiliza-se o atendimento dos pacientes que a eles acorrem - quer por contaminação pelo coronavírus, quer por outras enfermidades - bem como impossibilitam-se colaborações e cooperações com os próprios Poderes Públicos. A consequência que se pode antever é a do redirecionamento de vasto número de pacientes para a rede pública, já assoberbada ao limite da exaustão de recursos.

REQUISIÇÃO A BEM DA SAÚDE PÚBLICA EM TEMPO DE EMERGÊNCIA -  
COMPREENSÃO NECESSÁRIA DOS TERMOS DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE

29. Não se põe em dúvida que o poder de requisição, de origem constitucional (art. 5º, XXV) é inerente ao poder de administração de todos os componentes da Federação. Trata-se de medida excepcional e drástica, que socorre necessidades prementes. Não há, portanto, inconstitucionalidade na atribuição dessa prerrogativa aos Estados e Municípios, como previsto na Lei nº 13.979/2020.

30. Se esse poder de requisitar, porém, não pode ser recusado a Estados e Municípios, não há de, tampouco, ser empregado de modo que ponha em risco de prejuízo o bem comum a que se deve sujeitar — tanto mais em época de calamidade pública.

31. O poder de requisição, no contexto pandêmico, para se obviarem quadros caóticos, deve ser exercido de modo ordenado pelas três esferas da Federação. Se os Estados e Municípios podem se valer desse poder, não lhes é dado exercitá-lo de modo dessincronizado com a autoridade central que coordena o esforço nacional.

32. Com efeito, as três esferas da Federação ganharam competência concorrente do constituinte “para cuidar da saúde e da assistência pública” (art. 23, II, CR). É característico, porém, da atribuição vertical de competências que se reserve para a esfera central da Federação a atribuição de coordenação e de supremacia, em face do interesse maior que representa.

33. A técnica da repartição vertical é assim chamada, recorda Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria. Isso, na verdade, **favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos**”.<sup>10</sup>

34. Portanto, a repartição vertical é concebida para tornar harmoniosa a ação dos poderes públicos, para revesti-la de mais eficiência e eficácia - nunca para o contrário, para confundir e ensejar mixórdia nacional.

---

<sup>10</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho. “Curso de Direito Constitucional”. Apple Books.

35. Por isso mesmo, é inerente a esse método que a entidade que atua no interesse da maior coletividade, à falta de lei específica, tenha prevalência na sua visão de como atender ao comando de agir da Constituição. Isso é também ponto pacífico, tanto na doutrina como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Do magistério, colha-se, por todos, essa lição ajustada perfeitamente ao tema em debate:

“Se a regra é a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, pode também ocorrer conflito entre esses entes, no instante de desempenharem as atribuições comuns. Se o critério da colaboração não vingar, há de se cogitar do critério da preponderância de interesses. Mesmo não havendo hierarquia entre os entes que compõem a Federação, pode-se falar em hierarquia de interesses, em que os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos Estados). [ Nesse sentido a decisão do Ministro Celso de Mello na AC-MC/RR 1.255, DJ de 22-6-2006, citando Celso Antonio Pacheco Fiorillo (Curso de direito ambiental brasileiro, São Paulo: Saraiva, 2006, p. 79) e Lucia Valle Figueiredo (Curso de direito administrativo, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 311/312)]”.<sup>11</sup>

36. Confirmam-se os seguintes precedentes do Pleno do STF a esse respeito:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Constitucional. Repartição de competências. Lei 15.984/2016 do Estado do Ceará, que determina às empresas operadoras do Serviço Móvel Pessoal a instalação de bloqueadores de sinais de radiocomunicações nos estabelecimentos penais. Alegação de violação aos artigos 21, IX; 22, IV; e 175, parágrafo único, I e II, da Constituição Federal. 2. Inconstitucionalidade formal. **Ao ser constatada aparente incidência de determinado assunto a mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o**

---

<sup>11</sup> Gilmar Ferreira Mendes e Paulo G. Gonet Branco. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 2020, p. 936

**fim primário a que se destina essa norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses.** Competência da União para explorar serviços de telecomunicação (art. 21, XI) e para legislar sobre telecomunicações (art. 22, IV). O Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento no sentido da impossibilidade de interferência do Estado-membro nas relações jurídicas entre a União e as prestadoras dos serviços de telecomunicações. Em conformidade com isso, a jurisprudência vem reconhecendo a inconstitucionalidade de normas estaduais que tratam dos direitos dos usuários; do fornecimento de informações pessoais e de consumo a órgãos estaduais de segurança pública; e da criação de cadastro de aparelhos celulares roubados, furtados e perdidos no âmbito estadual. Precedentes. **A Lei 15.984/2016, do Estado do Ceará, trata de telecomunicações, na medida em que suprime a prestação do serviço atribuído pela CF à União, ainda que em espaço reduzido - âmbito dos estabelecimentos prisionais. Interferência considerável no serviço federal.** Objetivo primordialmente econômico da legislação - transferência da obrigação à prestadora do serviço de telecomunicações. **Invasão indevida da competência legislativa da União.** 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 15.984/2016 do Estado do Ceará." (ADI 5521, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019, grifou-se)

\* \* \*

"AÇÃO CAUTELAR INOMINADA" - DIREITO AMBIENTAL - CRIAÇÃO DE RESERVA EXTRATIVISTA - PROCEDIMENTO DE INSTITUIÇÃO DESSA UNIDADE DE USO SUSTENTÁVEL - NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONSULTA PÚBLICA (LEI N° 9.985/2000, ART. 22, § 2° E § 3°, C/C O DECRETO N° 4.340/2002, ART. 5°, "CAPUT") - PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - INSTITUIÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE RESERVA EXTRATIVISTA EM ÁREA QUE COMPREENDE TERRAS PÚBLICAS PERTENCENTES A UM ESTADO-MEMBRO DA FEDERAÇÃO - EXISTÊNCIA DE POTENCIAL CONFLITO FEDERATIVO - INSTAURAÇÃO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO - PRECEDENTES - DESAPROPRIAÇÃO, PELA UNIÃO FEDERAL, DE BENS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO PÚBLICO ESTADUAL - A QUESTÃO DA PRIMAZIA EXPROPRIATÓRIA - POSSIBILIDADE DO ATO EXPROPRIATÓRIO, SUJEITO, NO ENTANTO, QUANTO À SUA EFETIVAÇÃO, À PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (DL N° 3.365/41, ART. 2°, § 2°) -



CONTROLE POLÍTICO, PELO PODER LEGISLATIVO DA UNIÃO, DO ATO EXCEPCIONAL DE EXPROPRIAÇÃO FEDERAL DE BENS INTEGRANTES DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO ESTADUAL - DOCTRINA - NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO REGULAR PROCEDIMENTO EXPROPRIATÓRIO, INCLUSIVE COM O RECONHECIMENTO DO DEVER DA UNIÃO FEDERAL DE INDENIZAR O ESTADO-MEMBRO - PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - CONFLITO ENTRE A UNIÃO FEDERAL E AS DEMAIS UNIDADES FEDERADA NO EXERCÍCIO, EM TEMA AMBIENTAL, DE SUA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE CONFLITO: CRITÉRIO DA PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE E CRITÉRIO DA COLABORAÇÃO ENTRE AS PESSOAS POLÍTICAS - RECONHECIMENTO, NA ESPÉCIE, EM JUÍZO DE DELIBAÇÃO, DO CARÁTER MAIS ABRANGENTE DO INTERESSE DA UNIÃO FEDERAL - INOCORRÊNCIA, AINDA, DE SITUAÇÃO DE IRREVERSIBILIDADE DECORRENTE DA CONSULTA PÚBLICA CONVOCADA PELO IBAMA - AUSÊNCIA, NA ESPÉCIE, DOS PRESSUPOSTOS DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA ("FUMUS BONI JURIS"), DE UM LADO, E DA POSSIBILIDADE DE LESÃO IRREPARÁVEL OU DE DIFÍCIL REPARAÇÃO ("PERICULUM IN MORA"), DE OUTRO - MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA - INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO - NÃO COMPROVAÇÃO DO AJUIZAMENTO DA AÇÃO PRINCIPAL - ART. 796 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL - VÍNCULO DE ACESSORIEDADE E DE DEPENDÊNCIA DO PROCESSO CAUTELAR EM RELAÇÃO À CAUSA PRINCIPAL - CONSEQUENTE EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO CAUTELAR SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO." (AC 1255 MC-AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 27/06/2007, DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014 EMENT VOL-02754-01 PP-00110, grifou-se).

37. No mesmo sentido, e sempre decidindo pela predominância da competência da União Federal sobre temas de interesse geral da federação: **(i)** RE 1247930 AgR, Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe 24-03-2020 (competência da União para editar normas gerais sobre licitação e contratos - impossibilidade de o Município estabelecer obrigatoriedade de audiência pública para licitação em piso menor que o previsto na legislação federal); e **(ii)** ADI 750, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 09-03-2018 (predominância do interesse federal de evitar limitações ao mercado interestadual sobre a competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor).

38. No caso concreto, a predominância do interesse geral da União em coordenar as requisições administrativas realizadas no território do país é indisputável. O combate à pandemia do COVID-19 e as medidas necessárias para lidar com a crise de oferta de equipamentos e insumos médicos formam questão de interesse eminentemente nacional, razão por que deve prevalecer o papel centralizador da autoridade federal, no âmbito da Saúde, para coordenar os atos de requisição desejados pelos gestores locais.

39. Insista-se em que a atuação descentralizada dos 5.571 Municípios, do Distrito Federal e dos 26 Estados da Federação para atender às suas necessidades locais não tem como levar em conta os diversos interesses afetados pela limitação nacional da oferta de equipamentos médicos para o combate da pandemia.

40. A não ser que as requisições sejam previamente examinadas e tidas como compatíveis com os interesses nacionais, pela autoridade federal, tem-se um perverso e desatinado incentivo para que os entes da Administração Pública concorram entre si por bens limitados, valorizando-se a atuação daquele que se antecipa aos demais na apropriação da maior quantidade possível de equipamentos e insumos.

41. Nesse contexto caótico, serão privilegiados os Estados e Municípios nos quais estejam localizadas as fábricas e depósitos de fornecedores ou, ainda, os portos, aeroportos e centros de logística por meio dos quais esses produtos são distribuídos nacionalmente. Essa aleatoriedade, além de não oferecer qualquer critério objetivo e racional para a distribuição desses bens em um contexto de pandemia, favorecerá apenas os Estados e Municípios mais ricos e

industrializados, em detrimento daqueles mais pobres e distantes da cadeia de produção.

42. Em oposição a um tal quadro desastroso a que leva a interpretação inconstitucional da regra da requisição durante a pandemia, cabe lembrar que a premissa da predominância do interesse geral do União decorre do princípio da lealdade entre os entes da federação, que lhes impõe o dever de cooperar entre si e a considerar os interesses do conjunto da federação. Veja-se, nesse sentido, o seguinte trecho do voto do eminente Relator da ADI 750, Min. Gilmar Mendes:

“O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (Bundesverfassungsgericht) como a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto (BVerfGE1,299 315).

Assim, o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição. Sua presença silenciosa, não escrita, obriga cada parte a considerar o interesse das demais e o do conjunto. Transcende o mero respeito formal das regras constitucionais sobre a Federação, porque fomenta uma relação construtiva, amistosa e de colaboração. Torna-se, assim, o espírito informador das relações entre os entes da Federação, dando lugar a uma ética institucional objetiva, de caráter jurídico, não apenas político e moral (ROVIRA, Enoch Alberti. *Federalismo y cooperacion en la Republica Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1986, p. 247).

Esse princípio não implica, nunca, obrigações principais, mas, sim, complementares. Consubstancia-se num filtro à liberdade da União e dos estados no exercício de suas competências, de modo a evitar abusos.”

43. Esse magistério do Plenário do STF é em tudo e por tudo aplicável ao caso agora em exame. Há, aqui, evidente predominância do interesse da União Federal em combater a disseminação do COVID-19 em âmbito nacional e em garantir a oferta dos equipamentos necessários para tanto em todo o sistema de saúde, tanto público quanto privado. A atuação descoordenada dos Estados e Municípios, por sua vez, prejudica a colaboração entre os entes da federação e, declaradamente, busca satisfazer apenas as necessidades locais dos respectivos Estados e Municípios, sem consideração ao interesse comum mais abrangente.

44. Vale reparar que a própria Lei nº 13.979/2020 indica essa compreensão como necessária.

45. A lei de 2020 ressalta que as medidas que admite são excepcionais e devem ser sob essa perspectiva dimensionadas. Diz que devem ser tomadas em contexto estratégico de combate à pandemia que abarca todo o território nacional. Por isso, dispõe no § 1º do mesmo art. 3º, em que se prevê a requisição:

"As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em **análises sobre as informações estratégicas** em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao **mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.**"

46. O dispositivo abona a interpretação conforme a Constituição que se pretende. Se todas as medidas do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 devem-se basear em informações estratégicas e devem afetar os atingidos em grau mínimo necessário, é indispensável que respondam à coordenação estratégica da entidade central, incumbida de enfrentar a pandemia alastrada por todo o país. Só assim garante-se a sua

efetividade no plano da engenharia administrativa que a preservação da saúde em todo o país demanda.

47. Vem a propósito a recentíssima e irretorquível manifestação do Procurador-Geral da República, de 30 de março, na ADPF 665, a propósito de outro poder previsto na Lei nº 13.979/2020, em que S.Exa. encarece o papel de coordenadora e de decisão última da União, com todo proveito para esta demanda:

“Conforme observa Jorge Novais, perante a necessidade de realizar escolhas complexas envolvendo esses direitos, que demandem a avaliação de quais os bens ou interesses prevalecentes em situação de conflito ou colisão, exsurge a necessidade de perquirir qual a instituição competente ou funcionalmente adequada para fazer, em caráter definitivo, a ponderação correspondente.

(...)

Na definição acerca de qual a ponderação prevalecente dos bens fundamentais em conflito, quando em confronto ponderações feitas por órgãos de mais de um ente político em tema de proteção da saúde, há de se ter em conta as regras de organização de competências que decorrem do pacto federativo brasileiro.” (doc. 11).

48. Observe-se que a Lei nº 13.979/2020 menciona o Ministério da Saúde como órgão federal incumbido de atuar em nome da União no combate ao coronavírus. Daí que medidas de requisição não podem ser tomadas antes de ouvi-lo e sem o seu assentimento. Não se trata de impedir que essas requisições sejam feitas por diferentes gestores de saúde, mas apenas de assegurar a organização do processo e a fundamentação dos pedidos.

49. A própria Lei nº 8.080/1990, que criou o Sistema Único de Saúde - SUS, estabelece no seu art. 7º, XIII, como uma das diretrizes desse sistema a necessidade de “organização

dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos”.

AINDA SOBRE A COMPETÊNCIA DE COORDENAÇÃO DA UNIÃO - SOBRE A IMPOSSIBILIDADE DE REQUISIÇÃO DE BENS PÚBLICOS. O MS 25.295

50. A necessidade de as medidas de requisição serem coordenadas pelo Ministério da Saúde, não cabendo ser implementadas antes de estudo e anuência do órgão, reforça-se ainda em outra consideração de especial importância.

51. Ao julgar o MS 25.295 (rel. o Ministro Joaquim Barbosa, DJe 5.10.2007), o Plenário do Supremo Tribunal Federal enfrentou relevantes questões sobre o poder de requisição. Tratava-se de analisar a validade de ato de requisição de bens e serviços de hospitais públicos situados no Rio de Janeiro em seguida ao reconhecimento formal do estado de calamidade na prestação de saúde ali. Entre os vários pontos que ficaram assentados e que apresentam decisiva incidência na equação do problema jurídico agora proposto, está o reconhecimento explícito de que, não obstante a competência comum para cuidar da saúde e a natureza unificada do sistema de saúde (art. 198, CR), deve existir distribuição de atribuições “conforme a complexidade do atendimento”. Lembre-se que o atendimento às cobranças da pandemia é de complexidade quase inextrincável. Portanto, o chamado ao protagonismo da União é inelutável.

52. Mais ainda, o julgado recordou que, legalmente, a direção nacional do SUS cabe à União, incluindo-se nos seus afazeres o planejamento estratégico nacional, em cooperação com Estados e Municípios. Torna-se, assim, nítido que a ação dos Estados e Municípios não pode desgarrar-se da visão

estratégica da autoridade central da Federação; disso decorre, mais uma vez, a imperiosidade de que requisições estaduais e municipais sejam aferidas pela autoridade federal antes de serem implementadas.

53. Reitere-se que, se houver a anuência do Ministério da Saúde, a requisição será feita pelo Município ou pelo Estado, e não pela União, o que demonstra que a compreensão preconizada nesta inicial não subtrai o poder dessas entidades de requisitar, mas apenas o insere no contexto de predominância dos interesses nacionais.

54. O precedente também confirma uma lição comum da doutrina, que reforça a ideia de que a coordenação da União é imprescindível para as medidas de requisição.

55. Assegurou-se, em linha com Celso Antônio Bandeira de Mello, José Carlos de Moraes Salles, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Carlos Ari Sundfeld, Hely Lopes Meirelles, José Santos Carvalho Filho, José Cretella Júnior e outros, que “a requisição de bens e/ou serviços, nos termos em que prevista na Constituição da República (art. 5º, inciso XXV), somente pode incidir sobre a propriedade particular” (voto do Ministro Celso de Mello). Em suma, fixou-se que **pessoa jurídica de direito público política não pode requisitar bem ou serviço de outra pessoa dessa natureza.**

56. Essa tese é crucial aqui, porque, se não houver coordenação quanto às requisições, e se qualquer um dos mais de cinco mil Municípios resolver requisitar produtos necessários para o combate à pandemia, não será possível, mais adiante, recuperar, com a urgência que a requisição permite,

esse mesmo bem, com vistas a uma ação global por parte de um Estado ou da União.

57. Vale dizer, o Município que primeiro requisitar um bem impedirá que esse mesmo objeto seja requisitado pela União ou por um Estado-membro, por mais que se mostre indispensável e urgente num dado momento para uma estratégia mais ampla de ação profilática. Significa ainda dizer que uma requisição de um Estado ou de um Município pode frustrar toda uma estratégia nacional de controle da pandemia. Trata-se de razão poderosa a mais para que se limite o poder de requisição de Estados e Municípios ao contexto nacional que a pandemia alcançou.

CONCLUSÃO SOBRE A INTERPRETAÇÃO CONFORME DA LEI NO QUE TANGE AO PAPEL CONSTITUCIONAL DA UNIÃO NA SITUAÇÃO DE CALAMIDADE DE SAÚDE

58. Sob qualquer ângulo que se analise a questão, portanto, **impõe-se ao Supremo Tribunal Federal decidir que o papel de coordenação das requisições no contexto da crise atual é da União Federal**, cabendo que se assente que todas as requisições administrativas por parte dos Estados e dos Municípios devem ser previamente analisadas e autorizadas pelo Ministério da Saúde.

LIMITAÇÃO DE FORMA E DE CONTEÚDO IMPOSITIVA A TODO ATO DE REQUISIÇÃO

59. Os dispositivos da Lei nº 13.979/2020 em exame merecem também ser interpretados conforme a Constituição, para que não se abram à compreensão de que exigências de proporcionalidade e de motivação teriam sido dispensadas pelo legislador, diante da calamidade pública declarada.



60. Ressalte-se que, a partir de uma alusão genérica à pandemia, vários Estados e Municípios editaram decretos, proclamando, regionalmente, o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19, e prevendo, invariavelmente ainda, a mesma possibilidade abstrata de utilização de requisições administrativas pelos gestores locais de saúde<sup>12</sup>.

61. Alguns entes foram além e promulgaram decretos de requisição ampla e irrestrita de bens. É o caso do Estado da Bahia, cujo Decreto nº 19.533, de 18 de março de 2020 (doc. 20), a partir de referência abstrata aos dispositivos da Lei nº 13.979/2020 e ao estado de calamidade pública, autoriza “o recolhimento nas sedes ou locais de armazenamento dos fabricantes, distribuidores e varejistas”. Confira-se:

“Art. 1º - Fica determinada a requisição administrativa de equipamentos de proteção individual - EPIs, quais sejam, máscaras cirúrgicas, máscaras de proteção, luvas de procedimento, aventais hospitalares e óculos de proteção, e, ainda, antissépticos para higienização, tendo como objetivo o enfrentamento da pandemia do coronavírus, autorizando-se o recolhimento nas sedes ou locais de armazenamento dos fabricantes, distribuidores e varejistas.

Art. 2º - A requisição vigorará enquanto perdurar os efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

---

<sup>12</sup> Cf., v.g., Decreto Estadual de **Minas Gerais** nº 113/2020, de 13 de março de 2020 (doc. 12); Decreto Estadual do **Espirito Santo** nº 4593-R/2020, de 16 de março de 2020 (doc. 13); Decreto Estadual de **Pernambuco** nº 48.809/2020, de 15 de março de 2020 (doc. 14); Decreto Municipal de **São Paulo/SP** nº 59.283/2020, de 20 de março de 2020 (doc. 15); Decreto Estadual do **Rio Grande do Sul** nº 55.128, de 19 de março de 2020 (doc. 16); Decreto Estadual de **Alagoas** nº 69.501, de 13 de março de 2020 (doc. 17); Decreto Estadual de **Mato Grosso** nº 407, de 16 de março de 2020 (doc. 18); e Decreto Estadual do **Paraná** nº 4.315, de 21 de março de 2020 (doc. 19).

Art. 3º - Implementada a requisição administrativa, a Secretaria da Saúde do Estado realizará inventário e avaliação de todos os bens, no prazo de 10 (dez) dias, prorrogáveis, contados da apropriação destes”.

62. O caráter genérico desse Decreto Estadual reflete o que tem sido o habitual nas requisições administrativas praticadas, simultaneamente, pelos vários entes da Administração Pública. Basta a leitura dos inúmeros atos de requisição que instruem esta demanda (docs. 4 e 8/10) para ver que todos eles se fundamentam exclusivamente em referências vagas e inespecíficas aos dispositivos, objeto desta ação direta, e à situação de pandemia. Não há esforço algum para apresentar motivação concreta; não há indicação alguma, por exemplo, de que houve prévia tentativa de obter os bens de maneira menos gravosa ao jurisdicionado.

63. **Ainda mais preocupantes são as alusões mais recentes à possibilidade de se realizar a requisição de leitos de UTI e de hospitais da iniciativa privada.** Na data de ontem (30.3.20), foi publicado um Decreto Estado da Paraíba que, sempre de maneira ampla e genérica, permite ao Secretário de Estado da Saúde para “requisitar as unidades de saúde e leitos”, bem como de “serviços de profissionais de saúde” da iniciativa privada (art. 2º, *caput* e §2º, doc. 21). A mera possibilidade de requisições dessa natureza ocorrerem é extremamente grave e torna ainda mais premente a necessidade de se garantir o inafastável balizamento constitucional a essas medidas.

64. Impõe-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal confira interpretação conforme à Constituição, para explicitar que as exigências constitucionais que cercam a ingerência pública sobre bens e serviços de particulares devem conduzir a que os atos de requisição sejam devidamente motivados,

transluzindo a devida ponderação do interesse que os anima com os valores constitucionais da propriedade, livre iniciativa e mesmo da eficiência na proteção da saúde.

#### ADEQUAÇÃO, NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE EM SENTIDO ESTRITO

65. A requisição administrativa constitui uma das mais intensas formas de intervenção da Administração Pública na propriedade privada e no domínio econômico. Justifica-se apenas e tão somente pela necessidade ingente e urgente de se combater um sério perigo público (CF, art. 5º, XXV). Diga-se de outro modo: por suas consequências gravíssimas para a cadeia produtiva do setor de saúde, a requisição administrativa deve ser o último remédio a ser utilizado pela Administração Pública.

66. Para atender à requisição, o particular terá que deixar de cumprir obrigações previamente assumidas com terceiros. No caso concreto, hospitais públicos e não apenas privados deixarão de ser atendidos, desorganizando o próprio SUS.

67. A requisição deve-se ater aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e atentar para os requisitos de forma, que expressam garantias constitucional dos administrados. A requisição é providência de *ultima ratio*, que deve ser suficientemente fundamentada e bem ajustada à finalidade perseguida, conforme amplamente assinalado pela doutrina:

"A requisição não depende de intervenção prévia do Poder Judiciário para sua execução, porque, como ato de urgência, não se compatibiliza com o controle judicial *a priori*. É sempre um ato de império do Poder Público, discricionário quanto ao objeto e

oportunidade da medida, mas condicionado à existência de perigo público iminente (CF, arts. 5, XXV, e 22, III) e vinculado à lei quanto à competência da autoridade requisitante, à finalidade do ato e, quando for o caso, ao procedimento adequado. Esses quatro últimos aspectos são passíveis de apreciação judicial, notadamente para a fixação do justo valor da indenização." (Hely Lopes Meireles. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, pp. 749/750 - grifou-se).

\* \* \*

**"Se falta [ao ato de requisição]\_o pressuposto do perigo público iminente, por exemplo, cabe ao Judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. O mesmo sucederá se houver arbítrio do administrador na avaliação do perigo: nesse caso, o vício estará localizado no motivo ou no objeto do ato, ou, ainda, na falta de congruência entre esses elementos, o que possibilita a sua invalidação na via judicial.** Mas, sem haver arbítrio na valoração, não pode o juiz substituir-se ao administraodr; sendo assim, ser-lhe-á vedado alterar o conteúdo da manifestação volitiva do administrador." (José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. 28ª ed. rev., ampl. e atual.. São Paulo: Atlas, 2014, pp. 825/828 - grifou-se)

68. Cada ato de requisição, mesmo que abonado pela autoridade federal, deve estar robustamente amparado numa situação de fato, apropriadamente descrita, que indique ser a medida conforme ao princípio da proporcionalidade. Deve deixar claro que a requisição é adequada para a finalidade que o ato indica como sua inspiração. Deve demonstrar que, não obstante a rudeza da interferência na atividade econômica do particular e nas faculdades ínsitas ao seu direito de propriedade, a providência não concorre com outra menos danosa para resultado análogo (subprincípio da necessidade). Deve, enfim, explicitar que a decisão de requisitar levou em conta os prejuízos que suscita para os afetados por ela, para o princípio da liberdade da iniciativa privada no campo da saúde, para a viabilidade concreta desses serviços e para os pacientes que

acorem a tais entidades particulares. Para que a decisão seja constitucionalmente correta, cumpre que se demonstre que o interesse concreto que comandou o ato de requisição sobreleva os interesses afetados.

69. Deve ser afastada a interpretação de que a Lei n° 13.979/2020 dispensa esses requisitos de ordem constitucional para a intervenção sobre direitos fundamentais de particulares, à conta do estado de calamidade pública na saúde. Interpretação dessa ordem, que tem grassado em não poucas sedes de Poder, devem ser fulminadas como constitucionalmente inadequadas. Os inúmeros atos de requisição que instruem esta demanda e os constrangedores episódios mais acima relatados (cf. docs. 4/10) bem expõem que tem sido utilizada interpretação constitucionalmente imprópria aos dispositivos da Lei n° 13.979/2020, objeto desta ação direta.

70. **Evidentemente, a requisição deve ser utilizada como último recurso apenas.**

71. A banalização de um instrumento excepcional, tal como a requisição, resulta em arbitrariedade, em afronta ao princípio da proibição do excesso, este uma das implicações do princípio da proporcionalidade. A esse respeito, cite-se, pela generalidade da doutrina, a lição de JOSÉ CARVALHO DOS SANTOS FILHO:

**"O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades**

sob seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.

Segundo a doutrina alemã, para que a conduta estatal observe o princípio da proporcionalidade, há de revestir-se de tríplice fundamento: 1) **adequação**, significando que o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado; 2) **exigibilidade**, porque a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos; 3) **proporcionalidade em sentido estrito**, quando as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens" (José Dos Santos Carvalho Filho. *Manual de Direito Administrativo*. Ed. Lumen Juris, 12<sup>a</sup> ed., p. 27/28 – grifou-se).

72. A requisição administrativa será proporcional se não inviabilizar o serviço e mesmo o fornecimento de outros bens para outra entidade integrante do sistema público e privado de saúde, indistintamente. Afinal, a prestação do direito constitucional à saúde (CF, art. 197), integra a esfera de competência comum dos entes federativos (CF, art. 123, II), e não prescinde da iniciativa privada (CF, art. 199). Cabe mais, aqui, o registro de que, segundo dados do Ministério da Saúde, em 2017, 59% das internações de alta complexidade do SUS foram realizadas por instituições privadas, grande parte delas instituições filantrópicas<sup>13</sup>.

73. No tocante às exigências da adequação à finalidade e da proporcionalidade em sentido estrito dos atos de requisição, cumpre que o Supremo Tribunal Federal esclareça que a interpretação constitucionalmente conforme à Constituição da Lei nº 13.979/2020 não isenta a Administração, nas três esferas da Federação, de contemplá-las e de atendê-las. Não é porque se está diante de uma legislação aprumada

---

<sup>13</sup> Dado disponibilizado na Pesquisa de Contrapartida promovida pelo Fórum Nacional de Instituições Filantrópicas de 2019.

para uma situação transitória de insidiosa calamidade pública que o sistema constitucional pode ser afastado nas suas linhas mais sensíveis.

74. As requisições administrativas, nesse contexto constitucional, não podem limitar o acesso de outros prestadores de serviços públicos e privados de saúde a bens necessários para o serviço médico, já que não cabe a apropriação de bem que já destinado à consecução da mesma finalidade a que se vincula a requisição, o combate à pandemia do COVID-19.

75. Com efeito, um tal desvio de finalidade — e, acrescente-se, um tal vício de falta de adequação e de proporcionalidade em sentido estrito — foi repudiado pelo Supremo Tribunal Federal no já aludido MS 25.295. Diante de requisição de bens que estavam sendo usados para serviço de saúde, com o suposto objetivo de serem utilizados para o mesmo fim, o Ministro Cezar Peluso expressou a opinião da Corte de que a providência era arbitrária e inaceitável:

“O problema é que a requisição, como tal, pressupõe que o bem, objeto da ordem, tenha destinação diversa da prevista na Constituição. Ou seja, o Estado pode requisitar, porque o bem tem uma destinação, uma vocação, uma função prática diferente daquela mediante a qual pode, em caráter excepcional, atender a um interesse público relevante. O Estado retira o bem da sua função, da sua serventia prática, da sua destinação natural, para usá-lo como meio de conjurar perigo público.

Quando se trata de bem que já está empregado na sua destinação, mas há apenas *falha* na sua gestão, (...) o caso é de expropriação temporária do poder de (...) gerir aquele bem que já está sendo empregado na sua destinação específica.”

76. Não se pode olvidar tampouco que a própria Lei da Quarentena estabeleceu meios menos gravosos para que a Administração Pública adquira insumos e equipamentos, cogitando, por exemplo, de dispensa de realização de licitação (art. 4º) e da possibilidade de importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na ANVISA (art. 3º, VIII). Calha, neste passo, pontuar que, se existem outros meios menos gravosos para atingir os fins pretendidos pela Administração, não se pode admitir que se parta para a requisição antes do esgotamento dos demais meios que se revelem também aptos para o mesmo resultado, sob pena de se incorrer em violação ao princípio da necessidade. Nesse sentido, confira-se a lição de MÁRTIN HAEBERLIN:

“Sem descuidar da distribuição dos poderes, o próprio conceito de discricionariedade administrativa viu-se revisitado, para se dizer que **ela “está sempre vinculada aos princípios fundamentais, sob pena de se traduzir em arbitrariedade e de minar os limites indispensáveis à liberdade de conformação como racional característica do sistema administrativo”**”.

O resultado prático da reapresentação do empoeirado conceito é o de se **inadmitir uma discricionariedade plena**: afugenta-se o binômio lei/finalidade; escala-se o trinômio lei/finalidade/proporcionalidade no âmbito do Direito Administrativo.

O lugar de destaque dessa abordagem é o do poder de polícia e suas limitações, onde faz mais sentido a fórmula: **“O administrador público [...] está obrigado a sacrificar o mínimo para preservar o máximo de direitos”**. Todavia, a proporcionalidade assume, no Direito Administrativo, outros significados, incluindo a releitura da supremacia do interesse público, mitigando-a, como aparece na lição de Robert Thomas: **‘Se há meios alternativos menos restritivos de interesses individuais e igualmente efetivos para a realização do objetivo público, então a interferência é desnecessária e desproporcional’**. Cumpre à proporcionalidade a harmonização das relações entre Estado e particulares, restringindo-se atuações



administrativas, mesmo sob o signo do interesse público.” (MÁRTIN HAEBERLIN, “Revisitando a Proporcionalidade: Da Análise dos seus Possíveis Usos à Crítica de seu Abuso no Direito Brasileiro”, Revista AJURIS nº 145, 2007).

77. Em suma, é desconforme à Constituição a interpretação dos dispositivos em pauta que leva a dispensar as balizas constitucionais que cercam o exercício do poder conferido pela chamada Lei da Quarentena. Atente-se sempre que o abuso das requisições administrativas — realizadas de forma aleatória, sem fundamentação, planejamento ou controle — implica resultado oposto ao objetivo pretendido: em vez de assegurar à população o direito à saúde, causa escassez da oferta e - acrescente-se esse outro efeito iníquo - provoca o aumento dos preços dos produtos médicos.

#### O REQUISITO DA MOTIVAÇÃO

78. Esse exame da proporcionalidade de cada ato de requisição a que as três esferas da Federação estão obrigadas quando o praticam, mesmo que com a anuência do Ministério da Saúde, irmana-se a outro pressuposto indispensável, sempre que o Poder Público interfere sobre direitos básicos - a fundamentação explícita e suficiente do ato. Devem-se expor todas as circunstâncias fáticas e normativas que ditam a requisição administrativa. Por isso, ensina CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

“Dito princípio [da motivação] implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para aferir-se a consonância da conduta administrativa com a lei que serviu de arrimo.

**A motivação deve ser prévia ou contemporânea à expedição do ato.** Em algumas hipóteses de atos vinculados, isto é, naqueles em que há aplicação quase automática da lei, por não existir campo para interferência de juízos subjetivos do administrador, a simples menção do fato e da regra de Direito aplicanda pode ser suficiente, por estar implícita a motivação. **Naqueloutros, todavia, em que existe a discricionariedade administrativa ou em que a prática do ato vinculado depende de aturada apreciação e sopesamento dos fatos e das regras jurídicas em causa, é imprescindível motivação detalhada**” (Curso de Direito Administrativo, 12<sup>a</sup> ed., Malheiros: São Paulo, 2000, p. 82 - grifou-se).

79. Os atos de requisição devem, assim, comprovar o prévio esgotamento de todos os meios disponíveis à Administração Pública para adquirir os bens requisitados. Devem, também, deixar nítido que a requisição não inviabilizará a prestação do serviço de saúde por parte dos que haviam previamente adquirido os bens requisitados. Devem demonstrar que a requisição não importará, pela sua extensão e pelo ônus financeiro imediato que gera, a inviabilidade da continuidade do negócio da pessoa atingida.

80. Essas exigências se tornam especialmente críticas na hipótese — absurda e temerária, é bom que se diga — de a Administração Pública cogitar a realização de requisições administrativas de leitos de UTI ou dos serviços de profissionais de saúde da iniciativa privada. É evidente que requisições dessa natureza não podem recair sobre leitos e profissionais já utilizados por instituições privadas para o combate à pandemia ou outras doenças, e tampouco pode inviabilizar o funcionamento dessas instituições durante o período estimado da pandemia.

81. Mais ainda, ordinariamente, deve-se assegurar à entidade a ser atingida pela requisição a oportunidade de ser

ouvida, até mesmo para impugnar a providência ou sugerir alternativas. O princípio do contraditório a que se liga a imposição da prévia oitiva, como é curial na jurisprudência do STF, não abrange apenas processos em que figura um acusado, mas deve ser cumprido em todo o ato que importa afetação de interesse de administrado. O Supremo Tribunal Federal, em processo submetido ao regime da repercussão geral, o RE 594.296 (relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 13.2.2012), ensinou que:

“A partir de então [promulgação da Constituição de 1988], qualquer ato da Administração Pública que tiver o condão de repercutir sobre a esfera de interesses do cidadão deverá ser precedido de prévio procedimento em que se assegure ao interessado o efetivo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.”

82. No mesmo sentido, o ensinamento de JOSÉ FREDERICO MARQUES:

“Se o poder administrativo, no exercício de suas atividades, vai criar limitações patrimoniais imediatas ao administrado, inadmissível seria que assim atuasse fora das fronteiras do *due process of law*. Se o contrário fosse permitido, ter-se-ia de concluir que será lícito atingir alguém em sua fazenda ou bens, sem o devido processo legal.

(...)

Isto posto, evidente se torna que a Administração Pública, ainda que exercendo seus poderes de autotutela, não tem o direito de impor aos administrados gravames e sanções que atinjam, direta ou indiretamente, seu patrimônio sem ouvi-lo adequadamente, preservando-lhes o direito de defesa”  
(A Garantia do *due process of law* no Direito Tributário, RDP 05/28)

83. Note-se que a eventual abertura de processo administrativo após as requisições administrativas, feitas de forma arbitrária, aleatória e sem qualquer critério ou

pagamento, não é suficiente para atender os princípios constitucionais. O direito assegurado pela Constituição é o de se manifestar antes da decisão que afeta os seus direitos subjetivos. Tornando a CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO:

*“Os atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada” (ob. cit., p. 84 - grifou-se).*

84. Acrescente-se que, no paradigmático MS 25.295, citado, o ato de requisição de unidades hospitalares no Rio de Janeiro foi declarado nulo pela Corte, também porque se cuidava de “ato sem expressa motivação”.

#### PEDIDO DE LIMINAR IMEDIATA AD REFERENDUM DO PLENÁRIO

85. Conforme amplamente exposto nesta petição, as requisições administrativas realizadas de forma caótica e indiscriminada por vários entes da administração pública impõem que o Supremo Tribunal Federal atribua interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso VII e ao § 7º, III, ambos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, a fim de:

(i) fixar ser inconstitucional a leitura desses dispositivos da Lei nº 13.979/2020, objeto da demanda, que não conduza a que todas as requisições administrativas projetadas para serem exercidas por gestores de saúde estaduais ou municipais sejam submetidas ao prévio exame e autorização do Ministério da Saúde para serem, só depois disso, implementadas;

(ii) como decorrência do quanto decidido no item "(i)" acima, determinar a imediata suspensão da eficácia dos atos de requisição administrativa realizados por gestores de saúde estaduais ou municipais que não foram submetidos ao prévio exame e autorização do Ministério da Saúde; e

(iii) fixar o entendimento de que os mesmos dispositivos da Lei nº 13.979/2020, para serem tidos como constitucionais, devem ser compreendidos como a não prescindir da observância, em cada ato de requisição, da prévia oitiva do atingido pela medida, bem como da fundamentação explícita, realizada com atenção aos requisitos do princípio da proporcionalidade. Daí decorrendo a imperiosa necessidade de **comprovação do prévio esgotamento de todos os meios disponíveis à Administração Pública para adquirir os bens requisitados**, comprovação de que os bens requisitados não inviabilizarão a prestação de serviço de saúde por parte da instituição que tenha previamente adquirido os mesmos bens e comprovação da necessidade concreta e específica da obtenção do bem ou serviço na quantidade requisitada.

#### JUSTIFICATIVA DA CAUTELAR IMEDIATA AD REFERENDUM DO PLENÁRIO

86. Considerando a situação crítica do combate à pandemia do COVID-19, que tende a se agravar a partir do início de abril, é impositivo que seja concedida a medida liminar pleiteada antes mesmo da manifestação dos órgãos e autoridades competentes, tal como autorizam o art. 10, §3º, da Lei 9.868/1999, e o art. 170 do Regimento Interno do e. Supremo Tribunal Federal, sob pena de se consumarem danos irremediáveis a toda a rede de saúde, capazes de causar o colapso na rede de fornecimento de bens e serviços essenciais ao tratamento da doença.

87. As requisições administrativas aleatórias, sem fundamentação, centralização, planejamento ou controle não apenas se mostram ineficazes para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional, como surtem efeito diametralmente contrário ao objetivo previsto na Lei nº 13.979/2020, agravando questões de desabastecimento no sistema de saúde tanto público como particular.

88. Veja-se a contradição: nesse momento os hospitais estão enfrentando todo tipo de dificuldades para garantir a seus profissionais de saúde meios adequados para o atendimento ao público em condições de segurança. Muitos hospitais estão sendo, inclusive, objeto de notificações e ações judiciais por parte dos Sindicatos representativos dessas categorias<sup>14</sup>. É impensável que, justo nesse momento, não sejam organizadas e justificadas as requisições feitas pelo Poder Público em suas mais diferentes esferas.

89. O *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, assim, estão sobejamente demonstrados ao longo da exposição desenvolvida nesta peça, ambos evidenciados pela manifesta abusividade das requisições administrativas realizadas até o momento, feitas de forma aleatória, sem a necessária justificativa e motivação concreta — sob o pálio de interpretação desconforme à Constituição dos dispositivos relevantes da Lei nº 13.979/2020.

90. Não há que se falar, ainda, em *periculum in mora* inverso, eis que não se busca impedir qualquer requisição administrativa, mas apenas garantir que as requisições sejam feitas sob controle de racionalidade e de estratégia da União

---

<sup>14</sup><https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/31/por-falta-de-epis-para-profissionais-sindicatos-denunciam-hospitais-de-sp.htm>

e com o inafastável respeito às exigências constitucionais de proporcionalidade e fundamentação adequada.

91. O risco que há, na realidade, está na manutenção das requisições na forma como vêm sendo realizadas, pondo, ademais, em indevida tensão os princípios de cooperação e harmonia do pacto federativo. Os governos, em suas diferentes esferas, têm que somar esforços com a iniciativa privada para o enfrentamento da pandemia, inclusive adquirindo no exterior, se necessário, os insumos que faltam no Brasil, como já fazem diversos governos estrangeiros. Resolver o problema da escassez de equipamentos e leitos do setor público às custas do setor privado é enfraquecer de forma injustificada o já sobrecarregado setor de saúde. Seria como retirar os recursos de um bolso para o outro da mesma calça.

92. A situação, como se vê, é urgente e justifica a imediata concessão da medida liminar aqui pleiteada.

93. Assinala-se que essa Corte tem admitido a concessão de cautelar em ação direta, mesmo fora do período de férias forenses em casos de marcada urgência, como este, uma vez que, somente assim, se confere plena efetividade ao princípio da razoável duração do processo e da tutela efetiva. Nesse sentido, as seguintes decisões: Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.874/DF, deferida pela Ministra ROSA WEBER, DJe 18/09/2013 (caso dos cigarros aromatizados); Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.108/DF, deferida pela Ministra CÁRMEN LÚCIA, DJe 21/03/2013 (caso dos royalties); Medida Cautelar da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 130/DF, deferida pelo Ministro AYRES BRITTO, DJe de 27/02/2008 (caso da lei de imprensa), entre tantas outras.

94. A excepcional urgência que justifica a excepcional concessão de cautelar *ad referendum* do Plenário está presente no caso concreto, diante da indisputável relevância política e social de se concatenar, no âmbito de toda a Federação, um eficiente e eficaz combate à disseminação do COVID-19, com respeito aos direitos fundamentais, aos princípios reitores de toda a ação da Administração Pública e à estrutura federativa brasileira.

PEDIDO FINAL

95. Ante todo o exposto, a CNSAUDE pede que a ação direta, vencidos os seus trâmites, seja conhecida e julgada procedente, para se conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao VII e ao §7º, III, ambos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, nos exatos termos do pedido deduzido a título de medida cautelar *ad referendum* do Plenário.

Nestes termos,  
Pede deferimento.  
Brasília, 1º de abril de 2020

Sergio Bermudes  
OAB/RJ 17.587

Pedro Marinho Nunes  
OAB/RJ 60.604

Marcelo Lamego Carpenter  
OAB/RJ 92.518

André Silveira  
OAB/DF 16.379

Antonella Marques Consentino  
OAB/RJ 107.266

Ricardo Loretto  
OAB/RJ 130.613

Beatriz Marinho  
OAB/RJ 220.633

Gabriel Spuch  
OAB/SP 408.625

Paola Hannae Takayanagi  
OAB/SP 406.964



## LISTA DE DOCUMENTOS

- Doc. 1** Atos constitutivos da CNSAÚDE.
- Doc. 2** Procuração.
- Doc. 3** Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
- Doc. 4** Ofício nº 78/2020/DLOG/SE/MS, de 25 de março de 2020.
- Doc. 5** Comunicado divulgado pela MAGNAMED a respeito da ação do Município de Cotia.
- Doc. 6** Decisão liminar obtida pelo Ministério Público Federal obrigando o Município de Cotia a devolver os bens requisitados da MAGNAMED.
- Doc. 7** Comunicado divulgado pela 3M a respeito da ação do Estado de São Paulo.
- Doc. 8** Ofício Circular GABSEC nº 2020/1.026, de 21 de março de 2020, emitido pelo Estado do Ceará.
- Doc. 9** Requisição Administrativa nº 8 de 23 de março de 2020, do Município de Londrina.
- Doc. 10** Notificação SES/SUBSILS n. 12/2020 de 18 de março de 2020, enviada pelo Estado de Minas Gerais.
- Doc. 11** Manifestação do Procurador-Geral da República, de 30 de março de 2020, na ADPF 665.

- Doc. 12** Decreto Estadual de Minas Gerais nº 113/2020, de 13 de março de 2020.
- Doc. 13** Decreto Estadual do Espírito Santo nº 4593-R/2020, de 16 de março de 2020.
- Doc. 14** Decreto Estadual de Pernambuco nº 48.809/2020, de 15 de março de 2020.
- Doc. 15** Decreto Municipal de São Paulo/SP nº 59.283/2020, de 20 de março de 2020.
- Doc. 16** Decreto Estadual do Rio Grande do Sul nº 55.128, de 19 de março de 2020.
- Doc. 17** Decreto Estadual de Alagoas nº 69.501, de 13 de março de 2020.
- Doc. 18** Decreto Estadual de Mato Grosso nº 407, de 16 de março de 2020.
- Doc. 19** Decreto Estadual do Paraná nº 4.315, de 21 de março de 2020.
- Doc. 20** Decreto Estadual da Bahia nº 19.533, de 18 de março de 2020.
- Doc. 21** Decreto Estadual da Paraíba nº 40.155, de 30 de março de 2020.