



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Departamento de Logística em Saúde

OFÍCIO Nº 944/2020/DLOG/SE/MS

Brasília, 17 de abril de 2020.

À CONJUR/MS

Assunto: Justa Indenização em requisições

1. Trata-se do Estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 de 20/03/2020.

2. Registra-se que a Lei nº 13.979 de 06/02/2020 em seu artigo 3º inciso VII, estabelece o seguinte:

“(…)

Art. 3º 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.

(…)”

3. Neste sentido, o Ministro de Estado da Saúde, através da Portaria nº 476/2020 – GAB/MS de 23/03/2020, delegou a este Diretor do Departamento de Logística em Saúde a seguinte competência:

“O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe confere os incisos I e II, parágrafo único, art. 87 da Constituição, resolve:

Art. 1º Fica delegada competência ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, para realizar requisição de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para saúde, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 2º A delegação vigorará enquanto perdurar o estado de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).”

4. Neste segmento e devida a dificuldade na aquisição de equipamentos de proteção individual, respiradores, entre outros insumos para enfrentamento da pandemia, foi solicitado apoio da Receita Federal do Brasil para que não aja exportações de produtos necessários ao Sistema Único de

Saúde.

5. Neste sentido, a Receita Federal passou a comunicar as solicitações de exportação de produtos para Saúde e este Departamento efetuou a requisição de insumos primordiais a contenção da pandemia através de ofícios destinados a Receita Federal do Brasil.

6. Desta forma, e após a posse efetiva das cargas requeridas, surgem as seguintes dúvidas jurídicas quanto ao processo de justa indenização:

a) Quais os aspectos jurídicos a serem observados para atendimento da justa indenização preconizado no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979 de 06/02/2020?

b) Quais os requisitos jurídicos necessários para correta instrução do processo de pagamento?



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Ferreira Dias, Diretor(a) do Departamento de Logística**, em 20/04/2020, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0014494403** e o código CRC **7F349F0E**.

Referência: Processo nº 25000.054438/2020-91

SEI nº 0014494403

Departamento de Logística em Saúde - DLOG
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Departamento de Logística em Saúde

DESPACHO

DLOG/SE/MS

Brasília, 30 de abril de 2020.

À CONJUR,

Assunto: Indenização de insumos derivados de cargas requisitadas

1. Trata-se de expediente encaminhado à CONJUR para que fossem elucidadas algumas dúvidas jurídicas quanto ao processo de justa indenização dos insumos derivados de cargas requisitadas pelo Ministério da Saúde (0014494403).
2. Considerando que mais de 800.000 itens já foram coletados pelo Ministério em virtude dessa ação, reiteramos a solicitação de orientação jurídica, pedindo especial atenção com espeque na Portaria nº 12/2020, da Consultoria-Geral da União, que indica o prazo de 24 horas para as manifestações jurídicas relacionadas à contratações diretas, em ações de enfrentamento ao COVID-19, pela alta prioridade do tema, de forma a permitir a adoção tempestiva dos trâmites necessários por este DLOG.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Ferreira Dias**, **Diretor(a) do Departamento de Logística**, em 30/04/2020, às 12:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0014646511** e o código CRC **FC0521DF**.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE SAÚDE E ATOS NORMATIVOS

PARECER n. 00374/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.054438/2020-91

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA EM SAÚDE - DLOG/MS

ASSUNTO: Dúvida jurídica acerca da interpretação do que seria justa indenização preconizada no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979/20.

EMENTA: CONSULTA ACERCA DA INTERPRETAÇÃO DO QUE SERIA JUSTA INDENIZAÇÃO PRECONIZADA NO ARTIGO 3º, INCISO VIII DA LEI 13.979/20. ANÁLISE JURÍDICA.

a) Quem deve definir o que é justa indenização é o próprio Ministério da Saúde, tendo em vista que se trata de mérito administrativo.

b) **Ademais, a justa indenização irá variar de acordo com o produto requisitado e se o bem é consumível ou não.** Conquanto a requisição seja eminentemente temporária (enquanto perdurar o *perigo público iminente*), fato é que parte desses produtos pode ser consumível (como máscaras e álcool em gel), donde a inviabilidade de sua devolução ao particular atribui definitividade à requisição.

c) Assim, a justa indenização deverá ser definida por esta Pasta a depender do caso concreto, podendo haver diferentes metodologias.

d) Restituição do feito à área consultante, para conhecimento para ciência deste opinativo e adoção das providências que entender cabíveis.

I - RELATÓRIO

1. Vem a esta Consultoria Jurídica o processo em epígrafe, referente à solicitação do Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS, em que pugna pela análise jurídica acerca da interpretação do que seria justa indenização preconizada no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979/20.

2. Dentre outros documentos, instruem estes autos eletrônicos:

a) Ofício nº 944/2020/DLOG/SE/MS (SEIº 0014494403).

3. O Ofício nº 944/2020 realiza contextualização fática e normativa da consulta, aduzindo o que se segue:

Assunto: Justa Indenização em requisições

Trata-se do Estado de calamidade pública ocasionado pela pandemia do novo Coronavírus (COVID-19) reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 6/2020 de 20/03/2020.

Registra-se que a Lei nº 13.979 de 06/02/2020 em seu artigo 3º inciso VII, estabelece o seguinte:

"(...)

Art. 3º 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.

"(...)"

Neste sentido, o Ministro de Estado da Saúde, através da Portaria nº 476/2020 – GAB/MS de 23/03/2020, delegou a este Diretor do Departamento de Logística em Saúde a seguinte competência:

"O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe confere os incisos I e II, parágrafo único, art. 87 da Constituição, resolve:

Art. 1º Fica delegada competência ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, para realizar requisição de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para saúde, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Art. 2º A delegação vigorará enquanto perdurar o estado de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)."

Neste segmento é devida a dificuldade na aquisição de equipamentos de proteção individual, respiradores, entre outros insumos para enfrentamento da pandemia, foi solicitado apoio da Receita Federal do Brasil para que não aja exportações de produtos necessários ao Sistema Único de Saúde.

Neste sentido, a Receita Federal passou a comunicar as solicitações de exportação de produtos para Saúde e este Departamento efetuou a requisição de insumos primordiais a contenção da pandemia através de ofícios destinados a Receita Federal do Brasil.

Desta forma, e após a posse efetiva das cargas requeridas, surgem as seguintes dúvidas jurídicas quanto ao processo de justa indenização:

Quais os aspectos jurídicos a serem observados para atendimento da justa indenização preconizado no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979 de 06/02/2020?

Quais os requisitos jurídicos necessários para correta instrução do processo de pagamento?

4. Em 27.04.2020, os presentes autos foram distribuídos à Advogada da União signatária, para análise jurídica.

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a) Considerações preliminares

5. Inicialmente, cabe destacar o que dispõe a Lei Complementar nº 73/1993, que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, naquilo que trata da competência das Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios:

"Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

I - assessorar as autoridades indicadas no caput deste artigo;

(...)

V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;"

(grifei)

6. Dessarte, consoante se observa dos dispositivos acima, compete a esta Consultoria Jurídica a análise de questões estritamente jurídicas, com o viés de subsidiar a avaliação final por parte das autoridades da Pasta assessorada. Dessa forma, a aferição de **questões técnicas** e de **conveniência e oportunidade** competem exclusivamente à área técnica e aos gestores da Pasta assessorada. Corroborar com esse entendimento o Enunciado de Boa Prática Consultiva - BPC nº 07, da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU, cujo teor se transcreve, *in verbis*:

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento."

(grifei)

7. Sobre tais temas, portanto, parte-se da premissa de que as autoridades competentes se municiaram dos conhecimentos específicos imprescindíveis à análise dessas questões, verificando a exatidão das informações técnicas pertinentes e zelando pela avaliação adequada dos temas não-jurídicos enfrentados. Logo, é mister registrar que a análise desta Consultoria restringir-se-á apenas aos aspectos de juridicidade.

b) Do Panorama Jurídico

DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

8. O tema merece breve análise do panorama jurídico em que está inserido para melhor compreensão da consulta. Conforme disposto nas Informações n. 00028/2020/PGU/AGU, (seq.10), requisição administrativa é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente.

9. A exemplo da desapropriação, o instituto da requisição administrativa é instrumento de concretização do princípio da Supremacia do Interesse Público, como bem assinala o prof. Celso Antônio Bandeira de Mello:

*"O princípio da supremacia do interesse público é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. (...). Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social. Para o Direito Administrativo interessam apenas os aspectos de sua expressão na esfera administrativa. Para não deixar sem referência constitucional algumas aplicações concretas especificamente dispostas na Lei Maior e pertinentes ao Direito Administrativo, **basta referir os institutos da desapropriação e da requisição (art. 5º, XXIV e XXV), nos quais é evidente a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.**"*

10. O instituto tem previsão constitucional expressa, arrolado como uma garantia fundamental no art. 5º, XXV, *in verbis*:

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:
(...)

XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

11. Trata-se de atividade típica do Estado, uma vez que desempenhada com base no seu poder de império, que deve ser utilizada de forma excepcional, quando preenchido o conceito jurídico indeterminado iminente perigo público. No âmbito infraconstitucional, especificamente relacionadas às atividades de saúde, para o atendimento às necessidades coletivas urgentes e transitórias destaca-se o art. 15, XIII da Lei 8.080/1990:

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;

12. A Lei 8.080/1990 deu maior concretude à previsão constitucional e elencou as situações nas quais os entes federativos podem requisitar bens e serviços, sendo as seguintes: **situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias.**

13. Em maior concretude ainda, no cenário de combate à pandemia causada pelo COVID-19 a Lei 13.979/2020 previu o seguinte:

Art. 3º 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; e

14. Feitas essas considerações, segue a análise jurídica.

c) Da Análise Jurídica

15. **O primeiro questionamento da área técnica consiste em saber quais são os aspectos jurídicos a serem observados para atendimento da justa indenização preconizado no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979 de 06/02/2020.**

16. Conforme já salientado acima, a Lei Federal nº 13.979/2020 dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública, e, dentre tais medidas, está a possibilidade de a Administração Pública promover "a *requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa*" (inciso VII do art. 3º).

17. Regulamentando a operacionalização das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19) estabelecidas na Lei nº 13.979/2020, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, que, em seu artigo 7º, estabelece que "a *medida de requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus Covid-19 será determinada pela autoridade competente da esfera administrativa correspondente, assegurado o direito à justa indenização*".

18. Em seguida, o Ministro de Estado da Saúde, através da Portaria nº 476/2020 – GAB/MS de 23/03/2020, delegou ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde a seguinte competência:

"O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe confere os incisos I e II, parágrafo único, art. 87 da Constituição, resolve:

*Art. 1º Fica delegada competência ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, **para realizar requisição de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para saúde, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.***

Art. 2º A delegação vigorará enquanto perdurar o estado de emergência em saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)."

19. Observe-se que os diplomas legais que tratam da requisição de bens e serviços não disciplinam o procedimento formal a ser seguido pela Administração Pública.

20. Aliás, sobre esta matéria, cabe trazer informação de que, em razão do Covid-19, vigoram no país vários decretos no âmbito dos entes federativos admitindo a requisição de bens e serviços, com variadas disposições sobre indenização, mas, destituídos de procedimentos formais para sua concretude:

□

21. Desta feita, de início, o gestor público deve enfrentar **a requisição administrativa como instituto subsidiário frente a sua excepcionalidade e potencial prejuízo ao particular**. Sendo assim, as alternativas constantes na legislação pátria devem ser consideradas pelo administrador – a exemplo da aquisição dos bens e serviços por dispensa de licitação (art. 4º da Lei n.º 13.979/2020) e importação de equipamentos.

22. Na esteira da excepcionalidade da medida, Marçal Justen Filho sustenta:

É inconstitucional requisitar bens e serviços de particulares como solução rotineira para enfrentar a pandemia. A medida, prevista na Lei 13.979, apresenta natureza excepcional e deve ser acompanhada de imediata indenização ao prejudicado. (...) A requisição de bens privados somente é admissível quando for a única alternativa para satisfazer as necessidades coletivas^[1].

23. Além disso, **a requisição administrativa é ato administrativo e, portanto, deve conter os requisitos essenciais: competência, forma, finalidade, motivo e objeto, nos termos da Lei nº 9.784, de 1999**. Quanto à forma, cabe citar decisão judicial no sentido de que é um elemento sempre vinculado e que traz delineando os aspectos inerentes aos requisitos da requisição enquanto ato administrativo, *in verbis*:

Diante disso, o ato de requisição de bens mediante ofícios subscritos pelo Senhor Diretor do Departamento de Logística apresenta vício por não ter emanado da autoridade competente, não se prestando aos fins previstos no art. 15, XIII, da Lei n. 8.080/1990, e art. 3º, VII, da Lei n. 13.979/2020. Trata-se de ato administrativo vinculado, que não é passível de convalidação pela autoridade competente.

A ordem de requisição também apresenta vício de forma, eis que deveria ter sido emitida através de ato administrativo do Ministro da Saúde (aviso ou ato equivalente publicado na imprensa oficial), não mediante ofícios de Diretor do Departamento de Logística em Saúde, documentos meramente destinados à comunicação de atos administrativos aos seus destinatários, sendo inválidos para interferir no direito de propriedade.

E, por fim, também entendo demonstrado o vício de motivação, uma vez que os ofícios fazem referência genérica à "necessidade de enfrentamento da situação de emergência em saúde pública de interesse nacional decorrente do Coronavírus (COVID-19)", o que consiste na finalidade do ato – embora não mencione critérios de distribuição e a destinação dos aparelhos. Do ato não constou expressa motivação, assim entendida a razão fática pela qual foi adotada a medida extrema de obstar a venda e requisitar todos os ventiladores pulmonares disponíveis e os que serão produzidos nos próximos 180 (cento e oitenta) dias. Nesse tópico, o Supremo Tribunal Federal, tem precedente no qual declarou a nulidade de requisição de bens sem indicação de motivo (MS 25.295-2/DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, 20.4.2005). (Processo nº 5001573-63.2020.4.03.6144, 2ª Vara Federal de Barueri) (Grifei)

24. Quanto à competência, conforme já mencionado, há portaria de delegação ao Diretor do Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, **para realizar requisição de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos e outros insumos de interesse para saúde, com base no inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 1990, e no § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020** (Portaria nº 476/2020 – GAB/MS de 23/03/2020).

25. Portanto a validade do ato de requisição deve se ater aos limites da delegação conferida na Portaria nº 476/2020 – GAB/MS de 23/03/2020.

26. Nos termos do art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os " **atos do processo administrativo não**

dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir".

27. No caso das requisições, a legislação não prevê procedimentos formais específicos, o que, não significa dispensar qualquer formalidade para sua configuração. Por se tratar de medida restritiva do direito de propriedade recomenda-se que os elementos intrínsecos ao ato de requisição sejam previstos em ato normativo no âmbito do Ministério da Saúde, mais especificamente, portaria elaborada pela área técnica. Isso porque, em se tratando da formalidade dos atos processuais, esta se constitui como um princípio que permite a observância de procedimentos formais aos diversos processos que tramitam pelas instituições públicas, ao mesmo tempo em que se caracteriza como requisito vinculado do ato administrativo. **A sua exigência se baseia no princípio da legalidade**, uma vez que é a lei quem prevê a atuação do agente público, ao praticar um ato administrativo., sendo essencial a demonstração do fim público desejado.

28. A adoção de ritos processuais e formas previamente determinadas traduz a segurança jurídica que os administrados esperam, na busca de seus direitos perante a administração pública. Para tanto, **eventual portaria disciplinando o pagamento de indenização deve prever elementos como: (i) motivação para o uso do instrumento de requisição; (ii) demonstrativo de metodologia e critérios aplicáveis para se obter o valor da indenização; (iii) hipótese de notificação quanto ao valor da indenização estabelecida em favor da pessoa física ou jurídica que sofrerá a requisição, (iv) possibilidade de contraditório e ampla defesa, e (v) prazos para pagamento.**

29. Importante destacar que os princípios da ampla defesa e do contraditório devem estar presentes em todos os tipos de processos administrativos, mormente naqueles que implicam o uso do poder extroverso da Administração Pública para interferir na esfera privada do indivíduo. Dessa forma, deve-se garantir ao administrado todos os meios de defesa previstos no ordenamento jurídico, desde que moralmente legítimos e não atentatórios à dignidade da pessoa humana. Em paralelo ao princípio da ampla defesa encontra-se o princípio do contraditório. Este princípio se estende não apenas ao litigante, mas também a todo administrado que se encontre envolvido no processo administrativo.

30. A **motivação** também se insere dentre os elementos obrigatórios do ato administrativo, e sua ausência submete o ato à possível nulidade. Por isso, **a requisição administrativa deve demonstrar as circunstâncias de fato ou de direito que autorizam o gestor a tomar a decisão excepcional.** A Lei nº 9.784, de 1999, disciplina a motivação dos atos administrativos, com as seguintes disposições:

"Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato." (Grifei)

31. Primordial destacar a recente publicação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que trouxe disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, alterando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

32. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, assim como Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, de igual forma estabelece a necessidade de motivação nos atos da Administração Pública:

Justa indenização

33. Especificamente sobre as requisições administrativas que incidem sobre bens móveis, cumpre destacar a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto^[2] no sentido de que *"a requisição de um bem consumível torna-a permanente pela fruição, devendo o Estado indenizar ulteriormente o seu valor."*

34. Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira^[3], *"após a utilização do bem será possível averiguar a existência e a amplitude do prejuízo eventualmente causado, sendo certo que a indenização não poderá acarretar enriquecimento sem causa"*.

35. Ainda sobre o ressarcimento devido quando da ocorrência de uma requisição administrativa, José dos Santos Carvalho Filho^[4] leciona que *"a indenização pelo uso dos bens e serviços*

alcançados pela requisição é condicionada: o proprietário somente fará jus à indenização se a atividade estatal lhe tiver provocado danos”.

36. No caso de quem sofre uma requisição administrativa de bens móveis^[5], o prejuízo passível de indenização resta evidente, haja vista que os bens que poderiam ser comercializados ou utilizados por quem os detém findam por ser objeto de um assenhoreamento por parte do Poder Público quando da execução desta medida de intervenção do Estado na propriedade.

37. Dito isso, cabe esclarecer que nenhuma das legislações aqui citadas, que admitem a requisição, definem a base de cálculo da indenização e tampouco os procedimentos formais para o pagamento, como por exemplo o prazo.

38. Para tanto, **a definição de parâmetros gerais no que diz respeito à justa indenização, imperioso observar os princípios constitucionais da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, sem perder de vista as peculiaridades do caso concreto, que pode variar de acordo com a quantidade e natureza do objeto.**

39. Em uma tentativa de definir os contornos jurídicos da indenização decorrente de requisição administrativa, busca-se um paralelo quanto à desapropriação por necessidade ou utilidade pública, prevista no art. 5º, XXIV, da Constituição. Nos ensinamentos de Bandeira de Mello:

Indenização justa é aquela que corresponde real e efetivamente ao valor do bem expropriado, ou seja, aquela cuja importância deixa o expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio. Indenização justa é a que se consubstancia em importância que habilita o proprietário a adquirir outro bem perfeitamente equivalente e o exime de qualquer detrimento.^[6]

40. Assim, a justa indenização deverá ser definida por esta Pasta a depender do caso concreto, mediante **definição de critérios e metodologias que podem ser diferenciados a depender do tipo de bens e serviços requisitados**, levando em consideração, por exemplo, tratar-se de bem consumível ou não. Ademais outras variáveis devem ser consideradas no momento da fixação de justa indenização, como a taxa cambial nos casos de eventual requisição de produtos importados.

41. Contudo, o que importa é que os **critérios e metodologias utilizados para definição da justa sejam claros e objetivos, além de constarem do processo administrativo aberto para promoção do pagamento da justa indenização**. De modo a assegurar ampla defesa ao administrado.

A área técnica também questiona acerca de quais são os requisitos jurídicos necessários para correta instrução do processo de pagamento

42. Ante a inexistência de normatização sobre os procedimentos formais a serem observados **deve-se aplicar ao caso em exame os métodos de integração normativa previstos no art. 4º da LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: analogia, costumes e princípios gerais do direito**.

43. Quanto ao procedimento de pagamento propriamente dito, uma vez definida a justa indenização no âmbito de processo administrativo específico, pode-se aplicar, por analogia procedimento semelhante àquele previsto no Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, alterado pela Lei nº 13.867, de 2019, que exige a notificação do administrado para no prazo previamente fixado manifestar-se sobre o valor da indenização. Ademais, deve-se acostar ao processo administrativo a planilha de cálculo e motivos que levaram a Administração a ofertar o valor. Aceita a oferta, será lavrado acordo.

44. No caso de rejeição da oferta há admissão possibilidade de realização de **i) mediação e arbitragem para definição da indenização em procedimentos de desapropriação, desde que feita esta opção pela parte (art. 10-B) ou ii) pagamento mediante processo judicial**.

45. Importante destacar que, embora instrumentos distintos, desapropriação e requisição administrativa produzem efeitos jurídicos restritivos sobre o direito de propriedade, o que, certamente, pode atrair a invocação do regime legal por meio da analogia.

46. Ainda em referência ao segundo questionamento do Departamento de Logística quanto à instrução do processo de pagamento, fundamental ressaltar a natureza emergencial dos pressupostos que autorizam a requisição administrativa, portanto, legitimando o pagamento posterior ao ato e diante da comprovação dos danos sofridos pelo particular.

47. O dano a que se refere a Constituição não diz respeito apenas aos danos concretos, produzidos sobre a dimensão material do bem requisitado. A expressão da Constituição é ampla; não faz restrição.^[7]

48. Nesse quesito, ainda, o Poder Público não deve se furtar da necessidade de respeitar os princípios do contraditório, proporcionalidade e razoabilidade. Sendo assim, a decisão administrativa

final que motivadamente estabelecer o valor da indenização deverá levar em conta as provas e manifestações apresentadas pela parte prejudicada.

49. Por outro lado, a depender do caso, poderá haver o pagamento de danos emergentes. Com efeito, o Código Civil, no tópico em que aborda as perdas e danos, explica o conceito do dano emergente e dos lucros cessantes. O artigo 402 do mencionado diploma legal descreve que as perdas e danos abrangem: **o prejuízo efetivamente sofrido**, chamado de dano emergente; e o que o prejudicado deixou de lucrar em razão, ou seja, os lucros cessantes.

50. Se as requisições são as intervenções estatais constitucionalmente fundamentadas que compõem a conformação do direito de propriedade, a definição *a priori* do seu suporte fático, se as requisições contribuem para traçar o significado jurídico da propriedade, qual a sua realidade jurídico-positiva, de outro lado é possível que após sua definição, identificado o *direito de propriedade*, ele seja *sacrificado* porque, como bem observa Celso Antônio Bandeira de Mello, a ordem jurídica confere ao Estado a possibilidade “(...) **de investir diretamente contra o direito de terceiros, ‘sacrificando’ certos interesses privados e convertendo-os em sua correspondente expressão patrimonial**”.

51. Situação diferente seria se o *direito de propriedade* fosse igualmente atingido, mas não por uma norma que franqueasse o acesso *diretamente*, e sim por um ato *ilícito*, como é o caso do apossamento de área particular pelo Estado sem a justa e prévia indenização (desapropriação indireta), pois diante do *ilícito* ocorre uma *violação de direito*, o que enseja a *responsabilidade do Estado*.

52. A relevância prática da separação destas categorias – *conformação (e nela se encontram as requisições)*, *sacrifício (resultante de restrições externas por um conflito de direitos)* e *violação (o que pressupõe um ilícito)* – é fundamental na medida em **que apenas o sacrifício e a violação legitimam a indenização ao cidadão, e ainda assim o sacrifício autoriza apenas a indenização pelos danos emergentes, enquanto a violação deve acolher os lucros cessantes.**^[8]

III - CONCLUSÃO

53. Ante o exposto, em relação aos questionamentos feitos pelo órgão consulente, entende-se que:

a) **aspectos jurídicos a serem observados para atendimento da justa indenização preconizado no artigo 3º, inciso VIII da Lei 13.979 de 06/02/2020:** o processo administrativo de requisição deve obedecer aos preceitos da Lei nº 9.784/1999, quanto aos **requisitos essenciais: competência, forma, finalidade, motivo e objeto**. A justa indenização deve seguir os princípios constitucionais da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, de acordo com o caso concreto, que pode variar de acordo com a quantidade e natureza do objeto. Neste sentido, cabe ao órgão assessorar definir critérios e metodologias aplicáveis a cada hipótese de requisição, que deverá levar em consideração a natureza do bem requisitado (fungível, consumível, e etc); critérios de diferenciação do valor indenizatório com base na situação do bem no momento da requisição; a taxa cambial nos casos de requisição de produtos importados e etc.

b) **requisitos jurídicos necessários para correta instrução do processo de pagamento:** há necessidade de processo administrativo específico que deve observar os preceitos da Lei nº 9.784 de 1999. Por meio da analogia pode-se adotar procedimento semelhante ao previsto no Decreto-Lei nº 3.365, de 1941, alterado pela Lei nº 13.867, de 2019, que exige a notificação do administrado; fixa prazo o administrado manifestar-se sobre o valor da indenização; hipóteses sobre aceitação do valor ofertado, com possibilidade de celebração de acordo, ainda, hipótese de rejeição da proposta, com possibilidade de mediação e arbitragem ou pagamento judicial. Além disso, deve constar do processo administrativo os critérios e metodologias utilizadas para fixar a indenização, levando-se em consideração as diversas variáveis do caso concreto.

Reitera-se que este exame se limita aos aspectos jurídicos da consulta, não tendo sido objeto de análise as questões técnicas, financeiras e orçamentárias, dentre outras de competência exclusiva área técnica e dos gestores da Pasta assessorada.

Por fim, após a aprovação final por parte do Consultor Jurídico, sugere-se que os presentes autos sejam remetidos ao órgão consulente (DLOG/SE/MS) para ciência deste opinativo e adoção das providências que entender cabíveis.

É o Parecer.

À consideração superior.

Brasília, 11 de maio de 2020.

(assinado eletronicamente)
MARESSA LOPES REZENDE
Advogada da União
Coordenadora de Análise Jurídica de Assuntos Finalísticos - Substituta
CONJUR/MS

(assinado eletronicamente)
MARCILÂNDIA ARAÚJO
Advogada da União
Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde e Atos Normativos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000054438202091 e da chave de acesso cc56df92

Notas

1. [^] *Justen Filho, Marçal. A epidemia da requisição administrativa e seus efeitos destruidores. Covid-19 e o Direitos Brasileiro. 2ª edição.*
2. [^] <https://ambitojuridico.com.br/noticias/a-requisicao-administrativa-de-bens-moveis-no-regime-juridico-excepcional-de-emergencia-sanitaria-instaurado-em-razao-da-pandemia-do-covid-19/>
3. [^] <https://ambitojuridico.com.br/noticias/a-requisicao-administrativa-de-bens-moveis-no-regime-juridico-excepcional-de-emergencia-sanitaria-instaurado-em-razao-da-pandemia-do-covid-19/>
4. [^] <https://ambitojuridico.com.br/noticias/a-requisicao-administrativa-de-bens-moveis-no-regime-juridico-excepcional-de-emergencia-sanitaria-instaurado-em-razao-da-pandemia-do-covid-19/>
5. [^] <https://ambitojuridico.com.br/noticias/a-requisicao-administrativa-de-bens-moveis-no-regime-juridico-excepcional-de-emergencia-sanitaria-instaurado-em-razao-da-pandemia-do-covid-19/>
6. [^] [\[1\]](#) BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2019.
7. [^] Niebuhr, Karlin Olbertz. *Requisitos de validade das requisições administrativas. Covid-19 e o Direitos Brasileiro. 2ª edição.*
8. [^] <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/112/edicao-1/limitacoes-administrativas-a-liberdade-e-a-propriedade-e-sacrificios-de-direitos>

Documento assinado eletronicamente por MARCILÂNDIA DE FATIMA ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 418264929 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCILÂNDIA DE FATIMA ARAUJO. Data e Hora: 11-05-2020 19:32. Número de Série: 17318121. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MARCILÂNDIA DE FATIMA ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 418264929 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCILÂNDIA DE FATIMA ARAUJO. Data e Hora: 11-05-2020 19:31. Número de Série: 17318121. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por MARESSA LOPES REZENDE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 418264929 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARESSA LOPES REZENDE. Data e Hora: 11-05-2020 15:52. Número de Série: 0xEA12729992A1A0A930874CE9824C7F84. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO G, EDIFÍCIO SEDE, 6º ANDAR, BRASÍLIA/DF, CEP 70058-900

DESPACHO n. 01926/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU

NUP: 25000.054438/2020-91

INTERESSADO: Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS.

ASSUNTO: Consulta. Atendimento da justa indenização preconizada no artigo 3º, inciso VIII, da Lei 13.979 de 06/02/2020

1. Aprovo o PARECER n. 00374/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, de 11/05/2020, subscrito pela Coordenadora de Análise Jurídica de Assuntos Finalísticos - Substituta, Advogada da União Maressa Lopes Rezende, e pela Coordenadora-Geral de Assuntos de Saúde e Atos Normativos, Advogada da União Marcilândia de Fátima Araújo, adotando seus fundamentos e conclusões.
2. Acrescento que, em tese, a nota fiscal emitida pela pessoa cujo objeto tenha sido requisitado já comporta o valor do dano emergente e do lucro cessante, não havendo qualquer outro valor a pagar, em princípio. Ou seja, deve haver fundamentação robusta para pagamento acima do valor eventualmente constante de uma nota fiscal.
3. Ao Apoio Administrativo desta Consultoria Jurídica, para que:
 - **a)** junte as presentes manifestações ao sistema SEI e encaminhe os autos virtuais a o Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS, para ciência do opinativo e demais providências que entender cabíveis; e
 - **b)** archive o processo em epígrafe no sistema SAPIENS

Brasília, 13 de maio de 2020.

CIRO CARVALHO MIRANDA

Advogado da União

Consultor Jurídico junto ao Ministério da Saúde

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 25000054438202091 e da chave de acesso cc56df92

Documento assinado eletronicamente por CIRO CARVALHO MIRANDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 425561230 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CIRO CARVALHO MIRANDA. Data e Hora: 13-05-2020 18:17. Número de Série: 22394. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidência da República v5.



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Departamento de Logística em Saúde

DESPACHO

DLOG/SE/MS

Brasília, 17 de junho de 2020.

À CGIES

Assunto: Pesquisa de Preço

1. Trata-se das requisições de bens realizadas por este Departamento de Logística em Saúde - DLOG/SE/MS para enfrentamento da Pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) conforme autorização prevista no inciso VII da Lei nº 13.979 de 06/02/2020.

2. Neste sentido, este DLOG realizou requisição dos seguintes materiais:

CATMAT	Objeto
BR0413249	FLEXIMAG PLUS – Ventilador Pulmonar eletrônico neonatal pediátrico adulto
BR0421239	OXYMAG - Ventilador de transporte e emergência, aparelho de ventilação pulmonar para reanimação basead.
BR0276294	Máscara Respirador
BR0298538	Máscara PFF2 - N95
BR0425286	Máscara Cirúrgica Tripla
BR0209757	Luva Multiuso
BR0399611	Óculos de Proteção
BR0397779	Macacão Químico

3. Desta forma, encaminha-se os autos para realização de pesquisa de preços dos insumos descritos na tabela acima, para subsidiar este Departamento no processo de indenização.



Documento assinado eletronicamente por **Roberto Ferreira Dias**, **Diretor(a) do Departamento de Logística**, em 18/06/2020, às 17:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0015342536** e o código CRC **FC536288**.



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Departamento de Logística em Saúde
Coordenação-Geral de Aquisições de Insumos Estratégicos para Saúde
Coordenação de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde

DESPACHO

COLMER/CGIES/DLOG/SE/MS

Brasília, 08 de julho de 2020.

1. Em atenção ao despacho DLOG (0015342536), que solicita pesquisa de preço para os insumos constantes da tabela abaixo, com vistas a subsidiar no processo de indenização, informa-se que esta foi realizada, e o resultado se encontra anexo a este despacho (0015661668).

CATMAT	Objeto
BR0413249	FLEXIMAG PLUS – Ventilador Pulmonar eletrônico neonatal pediátrico adulto
BR0421239	OXYMAG - Ventilador de transporte e emergência, aparelho de ventilação pulmonar para reanimação basead.
BR0276294	Máscara Respirador
BR0298538	Máscara PFF2 - N95
BR0425286	Máscara Cirúrgica Tripla
BR0209757	Luva Multiuso
BR0399611	Óculos de Proteção
BR0397779	Macacão Químico

2. Todavia, dois pontos merecem destaque. O primeiro, diz respeito aos insumos Ventilador de transporte e Luva Multiuso, pois para os CATMAT's informados, não foram localizados registros de compras. O segundo, concerne à Mascara Cirúrgica Tripla, pois o CATMAT informado no quadro acima não condiz com a descrição do objeto, dessa forma, utilizou-se como referência para pesquisa desse insumo o CATMAT 452286.



Documento assinado eletronicamente por **Franklin Martins Barbosa, Coordenador(a) de Licitações e Análise de Mercado de Insumos Estratégicos para Saúde**, em 08/07/2020, às 15:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o



código verificador **0015660900** e o código CRC **C1209EF9**.

Referência: Processo nº 25000.054438/2020-91

SEI nº 0015660900