



**MACHADO NUNES**

**FEHOSP**

**Jurisprudência - Requisição Administrativa – Santa Casa**

Janeiro/2024.

F E H O S P

# Índice

---

1. Introdução
2. Definições teóricas da Requisição Administrativa
3. Requisitos para a Requisição Administrativa
  - 3.1 Iminente Perigo Público
  - 3.2 Finalidade de Uso
  - 3.3 Razoabilidade e Proporcionalidade
  - 3.4 Transitoriedade e Excepcionalidade
  - 3.5 Indenização Ulterior
4. Casos Concretos
5. Anexo I – Planilha Excel de Jurisprudência

---

Jurisprudência - Requisição Administrativa –  
Santa Casa



---

FEHOSP

1. Introdução





FEHOSP

# 1. Introdução

- O presente estudo teve o objetivo de pesquisar jurisprudência no STF, STJ e TJ-SP, acerca de Requisição Administrativa em Santas Casas, abordando os critérios para tal medida e a devida indenização;
- Os julgados analisados foram:
  - Supremo Tribunal Federal (STF): ADI nº 6362, ADI nº 3454, Recurso Extraordinário nº 666094 / DF.
  - Superior Tribunal de Justiça (STJ): Suspensão de Liminar e de Sentença nº 3022, Agravo em recurso Especial nº 2033512 , Agravo em Recurso Especial nº 1992065.
  - Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP): Processos nº 1000034-15.2016.8.26.0125; 1009050-53.2020.8.26.0286; 1000002-68.2021.8.26.0631; 2247469-92.2021.8.26.0000; 2150386-81.2018.8.26.0000; 2035933-05.2020.8.26.0000; 2160178-54.2021.8.26.0000; 0004639-21.2014.8.26.0471; 1008835-20.2017.8.26.0048; 0002091-84.2015.8.26.0116; 149316-53.2023.8.26.0000; 1023504-60.2020.8.26.0602; 1001376-33.2016.8.26.0587; 1003170-41.2017.8.26.0624; 1000451-26.2015.8.26.0602; 3001199-09.2013.8.26.0080; 0006975-14.2007.8.26.0642; 1001090-18.2019.8.26.0242; 2177180-47.2015.8.26.0000; 0009202-61.2010.8.26.0483; 1001448-38.2021.8.26.0589; 2077386-43.2021.8.26.0000; 0003777-47.2004.8.26.0650; 0000463-16.2014.8.26.0045; 1006222-51.2013.8.26.0053.

---

Jurisprudência - Requisição Administrativa –  
Santa Casa



---

FEHOSP

2. Definições teóricas da  
Requisição Administrativa





## 2. Definições teóricas da Requisição Administrativa

- Antes de analisar os julgados encontrados e a matéria de Requisição Administrativa, vale trazer as suas definições legais:
- Constituição da República (Art. 5º, XXV):
  - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;
- Lei Federal nº 8.080/90 – Lei do SUS (Art. 15, 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;
- Fixados os seus elementos característicos, pode-se conceituar a requisição como ato administrativo unilateral, auto-executório e oneroso, consistente na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender a necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente. (Min. Rosa Weber, STF - ADI: 6362 DF, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 02/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/12/2020);



## 2. Definições teóricas da Requisição Administrativa

- Com efeito, a requisição administrativa, modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, é instituto que tem previsão expressa no art. 5º, XXV, da Constituição Federal, pelo qual o Estado, **no caso de iminente perigo público** “poderá **usar de propriedade particular**, assegurada ao proprietário **indenização ulterior, se houve dano**”. ((TJSP; Apelação Cível 1000034-15.2016.8.26.0125; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Capivari - 2ª Vara; Data do Julgamento: 26/07/2017; Data de Registro: 26/07/2017);
- Portanto, a requisição administrativa é prerrogativa da Administração Pública, nos casos de iminente perigo público, para usufruir, de maneira transitória, bens e serviços de particulares, sendo assegurada a indenização posterior, se houver dano.
- Conclui-se que a requisição administrativa é lícita se preencher os seguintes requisitos:
  - Iminente perigo público
  - Finalidade do uso da requisição condizente com o interesse público
  - Transitoriedade e Excepcionalidade
  - Razoabilidade e Proporcionalidade (Implementadas apenas nas hipóteses em que não houver medidas menos gravosas)
  - Indenização posterior, se houver dano

---

Jurisprudência - Requisição Administrativa –  
Santa Casa



---

FEHOSP

3. Requisitos para a  
Requisição Administrativa





## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.1 Iminente Perigo Público

- O principal critério para a observância da Requisição Administrativa é o “Iminente Perigo Público”, hipótese expressa na Constituição e na Lei Federal nº 8.080/90;
- Tal requisito é entendido pelo Supremo Tribunal Federal como: “*aquele que impossibilita o funcionamento normal das instituições, gerando um caos nos serviços e atividades usuais à população*”. (STF - ADI: 3454 DF 0001221-56.2005.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/08/2022);
- O Ministro Dias Toffoli em seu voto na ADI nº 3454/DF concluiu que sem a existência do perigo público iminente qualquer ato de requisição administrativa é inconstitucional e abusivo;
- Assim, esse requisito é fundamental para a legalidade de requisição administrativa, e a sua falta torna o ato administrativo abusivo.



## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.1 Iminente Perigo Público

- No mesmo sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo deixa clara a obrigatoriedade da presença de iminente perigo público para a legalidade da requisição administrativa, vejamos:
  - *No caso vertente, ficou evidenciado que a requerida passava à época do ajuizamento da ação por graves dificuldades para manutenção de suas atividades, **com perigo iminente de cessação de prestação de serviço de saúde à população da região**, tanto que concordou com a intervenção (fls. 293/294). Portanto, presentes os pressupostos da medida administrativa, cabível a intervenção decretada pelo Município. (TJSP; Apelação Cível 1000034-15.2016.8.26.0125; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Capivari - 2ª Vara; Data do Julgamento: 26/07/2017; Data de Registro: 26/07/2017);*
  - *É sabido que cabe ao Poder Público garantir, fiscalizar, dentre outras funções, os serviços de saúde (art. 23 e 196, da CF), porém, a intervenção mediante “**requisição administrativa**” exige que haja **perigo público iminente**, nos termos do art. 5º, XXV, da Constituição Federal e, mais especificamente, do art. 15, XIII, da Lei 8080/901, o que, a princípio, não se vislumbra in casu. (TJSP; Agravo de Instrumento 2247469-92.2021.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Amparo - 1ª Vara; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 23/03/2022);*
- Por outro lado, a não demonstração do iminente perigo público torna a requisição administrativa ilegal, conforme entendimento do STF e do Tribunal de Justiça de São Paulo: “No caso dos autos, **a situação de perigo público iminente prevista em lei não foi demonstrada dentre os motivos do decreto de intervenção.**” ((TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1000002-68.2021.8.26.0631; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Amparo - 1ª Vara; Data do Julgamento: 20/10/2021; Data de Registro: 20/10/2021).



# 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

## 3.2 Finalidade de Uso

- A finalidade de uso é requisito que trata do objetivo no qual a decretação de requisição administrativa será utilizada, devendo sempre ser condizente com o interesse público;
- A Administração Pública deve demonstrar o nexo entre a requisição administrativa dos bens ou serviços e o fim com o qual se pretende atender o interesse público;
- O desvio de finalidade pode acarretar a nulidade do ato administrativo da Requisição Administrativa;
- Por exemplo, no caso da **Apelação nº 1009050-53.2020.8.26.0286 (TJ-SP)**, em que o Tribunal concluiu que *a norma editada foge da finalidade precípua prevista pelo instituto da requisição administrativa, pois não se demonstrou que a necessidade da intervenção na propriedade visava diretamente o atendimento da saúde local.*



## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.3 Razoabilidade e Proporcionalidade

- Como todas as ações estatais, as requisições administrativas precisam balizar-se pelos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, só podendo ser levadas a cabo após a constatação de que inexistem outras alternativas menos gravosas;
- O Ministro Gilmar Mendes ressalta a importância do preenchimento de tal requisito na requisição administrativa: “Também enfatizo que aqui se deve **atender ao princípio da proporcionalidade: só valerá a requisição, também em concreto, se atendido o requisito da proporcionalidade**, na acepção da necessidade, da adequação e da proporcionalidade em sentido estrito.” (STF - ADI: 6362 DF, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 02/09/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 09/12/2020);
- Desse modo, a requisição administrativa para ser lícita deve estar em conformidade com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com a comprovação de ser o meio existente menos gravoso para aquela instituição privada.



## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.4 Transitoriedade e Excepcionalidade

- A transitoriedade e excepcionalidade dizem respeito à necessidade de a Requisição Administrativa ser temporária, de maneira que a requisição administrativa não pode ter caráter permanente, deve ser excepcional. Tal requisito está expresso no inciso XII, do artigo 15 da Lei Federal nº 8.090/90;
- A requisição administrativa deve se concretizar enquanto a situação de iminente perigo público permanecer. Assim, findada tal característica, a requisição deve ser desfeita. Assim entende o STF, vejamos: “O conceito de **requisição administrativa traz consigo a ideia de transitoriedade e de excepcionalidade**, fator que justifica a intervenção estatal na propriedade, **na medida da necessária proteção de um bem ou valor jurídico maior**, como a vida e a integridade físicas das pessoas, independentemente de se tratar de propriedade pública ou privada.” (STF - ADI: 3454 DF 0001221-56.2005.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/08/2022);
- A requisição administrativa de caráter permanente deve ser afastada, como no caso da Apelação nº 1000002-68.2021.8.26.0631 (TJ-SP), no qual o Tribunal foi no sentido que “**trata-se de instituto de natureza transitória, que se extingue como fim da situação excepcional que motivou sua decretação. (...) Desde 2018, o Município tem expedido sucessivos decretos de intervenção no Hospital Santa Casa Anna Cintra (fls. 124/125).** Tal fato, por si só, **já desconfigurava a característica de transitoriedade da requisição;**
- Assim, a Administração Pública não pode dar ensejo a permanente intervenção na propriedade privada.



## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.5 Indenização Ulterior

- Tanto a Constituição da República quanto a Lei do SUS deixam clara a previsão da necessidade de indenização posterior se houver dano;
- Nesse ponto, vale observar posicionamento do Ministro Alexandre de Moraes: “A Constituição Federal prevê a possibilidade de a autoridade competente utilizar propriedade particular em caso de iminente perigo público, **sempre resguardado ao proprietário o direito à posterior indenização, caso lhe tenha havido dano.** (...) **resguardando-se dessa forma o bem-estar social, não permite que o particular seja espoliado de seus bens, e, eventualmente, sofra prejuízos.** (...) Se de algum modo, porém, o uso da res **gerar um prejuízo a seu proprietário – danos emergentes e lucros cessantes –**, **este terá garantida a indenização, de forma a não sofrer empobrecimento por força estatal.**” ((STF - ADI: 3454 DF 0001221-56.2005.1.00.0000, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 21/06/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/08/2022);
- O Tribunal de Justiça de São Paulo em vários julgados trata da necessidade de indenização posterior comprovado o dano da requisição administrativa;
- O Desembargador Décio Notarangeli (**Apelação nº 1000034-15.2016.8.26.0125**) ressaltou que “embora se trate de ato lícito, a **requisição administrativa gera a obrigação de indenizar, por parte do Poder Público, se houver dano.** (...) O ressarcimento, portanto, é condicional, **dependente da existência de danos e deve ser ulterior à utilização dos bens ou serviços,** o que corretamente foi determinado pela sentença apelada ao relegar a questão para a fase de liquidação da sentença.”. (TJ-SP 10000341520168260125 SP 1000034-15.2016.8.26.0125, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 26/07/2017, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 26/07/2017);



# 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

## 3.5 Indenização Ulterior

- Importante dizer que a falta de comprovação de dano decorrente da requisição administrativa enseja na não obrigatoriedade do pagamento de indenização por parte da Administração Pública. Há, também, decisões no Tribunal de Justiça de São Paulo que reforçam esse entendimento:
  - *“a autora popular afirma que **há lesão ao patrimônio público**, na medida em que a **requisição cujo objetivo era reerguer a situação econômica do hospital acabou por agravar sua situação financeira**. (...) Acontece que a **mesma não se desincumbiu do ônus de demonstrar o efetivo prejuízo decorrente da administração financeira decorrente da requisição**. **A suposta desastrosa situação fiscal é narrada tão somente por reportagens jornalísticas, sem qualquer fonte oficial, de modo a ser impossível aferir sua precisão.**” (TJSP; Apelação Cível 0006975-14.2007.8.26.0642; Relator (a): José Maria Câmara Junior; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Ubatuba - 1ª Vara; Data do Julgamento: 13/09/2017; Data de Registro: 13/09/2017);*
- Quanto aos critérios para estabelecer o valor da indenização justa a ser paga, as decisões encontradas não estipulam requisitos objetivos para determinar a quantia a ser paga, o que depende da comprovação de cada caso em concreto, sendo detalhado em eventual ação judicial;
- A Prefeitura Municipal de Campos de Jordão, a título de exemplo, nos autos da Apelação nº 0002091-84.2015.8.26.0116, foi condenada a **pagar indenização moral no valor de R\$ 30.000,00** para a Fundação São Paulo Apóstolo. Além disso, a Prefeitura foi condenada ao **pagamento de danos materiais causados ao imóvel durante o período de requisição**, sendo também reconhecido a obrigação da Administração Pública **arcar com o aluguel dos bens móveis e imóveis e com o estoque de todos os materiais e medicamentos na qualidade existente no ato da ocupação**;
- Outro exemplo foi a condenação do Município de Presidente Venceslau **de indenizações para a Santa Casa local, a instituição demonstrou o efetivo prejuízo no Pronto Socorro em decorrência da requisição administrativa, bem como o excesso de parcelamento de tributos** (Apelação nº 0009202-61.2010.8.26.0483).



## 3. Requisitos para a Requisição Administrativa

### 3.5 Indenização Ulterior

- A decisão que melhor se aproxima da estipulação de critérios objetivos é o Recurso Extraordinário nº 666094/DF, que trata dos casos de requisição judicial de hospitais privados obrigados a prestarem atendimento ao usuário do SUS. Apesar de não ser exatamente caso de requisição administrativa, essa hipótese se assemelha e muito ao conceito aqui abordado.
- O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento que nestes casos o ressarcimento ao hospital privado, deve utilizar como critério o mesmo que é adotado para o ressarcimento do Sistema Único de Saúde por serviços prestados a beneficiários de planos de saúde, tabela TUNEP.

---

Jurisprudência - Requisição Administrativa –  
Santa Casa



---

FEHOSP

4. Casos Concretos





## 4. Casos Concretos

---

- Nos julgados analisados no Estado de São Paulo, observou-se a judicialização das Santas Casas dos seguintes Municípios:
  - Capivari, Itu, Amparo, Louveira, Patrocínio Paulista, Porto Feliz, Atibaia, Campos do Jordão, Andradina, Sorocaba, São Sebastião, Cabreúva, Ubatuba, Igarapava, Duartina, Presidente Venceslau, São Simão, Valinhos.
- Das 25 ações judiciais encontradas em São Paulo, entendemos ser 12 decisões desfavoráveis, 13 favoráveis.
- Os principais argumentos notados para a decretação de requisição administrativa nas Santas Casas como iminente perigo público são:
  - Dificuldades para manutenção das atividades;
  - Cessaçãõ de prestação de serviço de saúde à população;
  - Endividamento da Entidade Assistencial;
  - Grave crise financeira da instituição de saúde; e
  - Evitar colapso na prestação dos serviços de saúde.

## 4. Casos Concretos

- Nos casos analisados em que a Justiça entendeu ser válida a requisição administrativa, os atos administrativos atenderam todos os requisitos necessários: (i) Iminente Perigo Público; (ii) Finalidade de Uso; (iii) Razoabilidade e Proporcionalidade; (iv) Transitoriedade e Excepcionalidade; e (v) Indenização Ulterior, se houver dano.
- Por sua vez, as requisições administrativas consideradas ilegais pela Justiça descumpriram um ou mais de um requisito elencado acima, como:
- Falta de comprovação de iminente perigo público:
  - *“Isso porque, **trata-se de medida excepcional, fundada em situações relevantes** (perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias) e para atendimento de necessidades urgentes e transitórias. E, **no caso, as falhas na prestação do serviço público de saúde do Município de Campos de Jordão, nos termos do convênio firmado com a autora, em verdade, eram de conhecimento do Município, não se comprovando, contudo, situação excepcional, de calamidade pública, determinante para a requisição administrativa ora impugnada.**” (TJ-SP - AC: 00020918420158260116 SP 0002091-84.2015.8.26.0116, Relator: Spoladore Dominguez, Data de Julgamento: 15/08/2022, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/08/2022);*
  - *“Com efeito, impera observar, ainda mais considerando a situação pandêmica enfrentada, **que se deve priorizar o regular funcionamento da Santa Casa**, atendendo-se à continuidade da administração do serviço de saúde. **Deste modo, não se permite a edição tumultuária de decreto interventivo sem justificativa suficiente e regular rito.**” (TJ-SP - AI: 21601785420218260000 SP 2160178-54.2021.8.26.0000, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 31/08/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 31/08/2021)*

## 4. Casos Concretos

- Finalidade distinta de Uso:

- *“a norma editada foge da finalidade precípua prevista pelo instituto da requisição administrativa, pois não se demonstrou que a necessidade da intervenção na propriedade visava diretamente o atendimento da saúde local.”* (TJ-SP - APL: 10090505320208260286 SP 1009050-53.2020.8.26.0286, Relator: Jose Eduardo Marcondes Machado, Data de Julgamento: 13/04/2022, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 13/04/2022);
- *“De fato, o desvio de finalidade ficou evidenciado pelos motivos do Decreto de intervenção nº 6.180/2021 (fls. 127/130), os quais extrapolam os objetivos da requisição administrativa.”* (TJ-SP - APL: 10000026820218260631 SP 1000002-68.2021.8.26.0631, Relator: Antonio Celso Faria, Data de Julgamento: 20/10/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 20/10/2021).

- Falta de caráter transitório:

- *“Desde 2018, o Município tem expedido sucessivos decretos de intervenção no Hospital Santa Casa Anna Cintra (fls. 124/125). Tal fato, por si só, já desconfigurava a característica de transitoriedade da requisição.”* (TJ-SP - APL: 10000026820218260631 SP 1000002-68.2021.8.26.0631, Relator: Antonio Celso Faria, Data de Julgamento: 20/10/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 20/10/2021);
- *“e se não pairam dúvidas quanto à necessidade da edição do DM nº 6.544/07 em 7-12-2007, nada nos autos indica que a necessidade da requisição administrativa permaneça até os dias atuais, passados mais de dez”* ((TJ-SP 00046392120148260471 SP 0004639-21.2014.8.26.0471, Relator: Torres de Carvalho, Data de Julgamento: 19/02/2018, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 20/02/2018).



## 4. Casos Concretos

---

- Em relação às indenizações devidas, como visto anteriormente, as decisões encontradas são claras a indicar a necessidade de comprovação de dano para que tais pagamentos sejam realizados pela Administração Pública;
- Há julgados que isentam o Poder Público do pagamento de indenização à Santa Casa requisitada, dado que não foram comprovados danos resultantes do ato administrativo;
- Quanto aos critérios de valorização da indenização a ser paga, há variação conforme o caso concreto.
- De todo modo, entendemos razoável a aplicação dos parâmetros trazidos no Recurso Extraordinário nº 666094/DF, a depender do tipo de requisição e do dano apurado.

---

Jurisprudência - Requisição Administrativa –  
Santa Casa



---

**FEHOSP**

Anexo I – Planilha de Excel  
de Jurisprudência



*machadonunes.com.br*

OBRIGADO



MACHADO NUNES

Rua Oscar Freire, 379 – 9º andar  
01426 900 Jardins São Paulo SP  
+55 11 3066 7100

Rua Voluntários da Pátria, 3.744 – 3º andar  
02402-400 São Paulo SP Brasil  
+55 11 2281 6427