PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUCSP

Jane Ketty Mariano Ribeiro

A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA SAÚDE E A POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO PARA ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.

SÃO PAULO

2017

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - PUCSP

Jane Ketty Mariano Ribeiro

A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA DE BENS E SERVIÇOS NO ÂMBITO DA SAÚDE E A POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO PARA ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Administrativo, sob a orientação do Prof. Dr. *Flavia Cammarosano*.

SÃO PAULO

2017

Banca Examinadora:

_____

Prof.
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

_____

Prof.
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

_____

Prof.
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, por ser essencial em minha vida

AGRADECIMENTOS

A todos aqueles que de alguma forma estiveram e estão próximos de mim, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena

EPÍGRAFE

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”. (Marthin Luther King)

RESUMO

O presente trabalho presta-se a analisar a temática da requisição administrativa de bens e serviços no âmbito da saúde e a possibilidade de delegação para organizações sociais da area da saúde. Para tanto, aborda-se a respeito da saúde e os direitos fundamentais, assim como o sistema único de saúde e sua importância para a sociedade brasileira. Analisa-se ainda, a respeito das organizações sociais da saúde e sua importância além de abordar sobre o direito de propriedade. Assim como, a função social da propriedade e a intervenção do Estado. Estuda-se a respeito da intervenção do Estado na propriedade privada e como a requisição administrativa se perfaz diante do direito privado e da supremacia do interesse público da coletividade. Estuda-se os elementos da requisição administrativa, sua importância e aplicação prática, e de que forma abre-se a possibilidade de delegação para organização social de saúde.

Palavras Chave: Direito administrativo. Intervenção do Estado. Requisição administrativa. Saúde.

ABSTRACT

The present work lends itself to analyzing the thematic of the administrative requisition of goods and services in the scope of health and the possibility of delegation to social health organizations. In order to do so, it addresses health and fundamental rights, as well as the unique health system and its importance for Brazilian society. It's also analyzed, regarding the social organizations of health and its importance besides addressing on the right of property. As well as the social function of property and state intervention. It studied about the intervention of the State in private property and how the administrative requisition is made before private law and the supremacy of the public interest of the collectivity. The elements of the administrative requisition, its importance and practical application are studied, and the possibility of delegation for social health organization is opened.

Keywords: Administrative law. State intervention. Administrative request. Cheers.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 10

2. A SAÚDE, A PRESENÇA DAS ORGANIZAÇOES SOCIAIS DE SAÚDE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO 12

2.1 O direito à saúde na Constituição Federal de 1988 12

2.2 A Dignidade da Pessoa Humana e a questão da saúde 14

2.3 O sistema único de saúde (SUS) 14

2.4 Breve histórico e conceituação do princípio do Mínimo Existencial e reserva do possível e a judicialização da saúde 16

2.5 Direitos humanos e direitos fundamentais e a questão da saúde 24

2.5.1 Dos Direitos fundamentais de primeira dimensão 27

2.5.2 Direitos fundamentais de segunda dimensão 28

2.5.3 Direitos fundamentais de terceira dimensão 29

2.5.4 Direitos fundamentais de quarta dimensão 30

2.6 O desenvolvimento das Organizações Sociais de Saúde no Brasil 31

2.7 O papel das Organizações Sociais de Saúde 32

3. A INTERVENÇÃO ESTATAL E A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO DIREITO 34

3.1 Intervenção estatal no direito de propriedade privado 41

3.1.1 Função social da propriedade 45

3.1.2 Direito à propriedade, princípio constitucional 48

3.1.3 Supremacia do interesse público e a coletividade sobre o privado 49

3.2 Conceito e definição de requisição administrativa 51

3.3 Requisição da propriedade privada 52

3.4 Fundamentos jurídicos e elementos da requisição administrativa como ato administrativo unilateral 53

3.5 Elementos passíveis de requisição 56

3.5.1 Requisições administrativas de bens imóveis 57

3.5.2 Requisições administrativas de bens móveis 57

3.5.3 Requisições administrativas de bens semoventes 58

3.5.4 Requisições administrativas de serviços 58

3.6 Indenização na requisição administrativa 58

3.7 Possibilidade de delegação para organização social da saúde na requisição administrativa de bens e serviços 59

CONCLUSÃO 61

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 62

1. INTRODUÇÃO

Sabe-se que os direitos sociais são de primordial importância e necessários para que haja a concretização dos princípios da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais inerentes ao cidadão.

O Estado existe para as pessoas e a efetividade de e aplicabilidade dos direitos sociais em muitos casos exigem não só a atividade positiva, mas também negativa do Estado.

Todavia, a aplicação efetivamente dos direitos ditos sociais, não é tão simples quanto se espera, afinal, exige-se a adequação destes direitos a uma realidade existente no país e também à possibilidade de fato de prestação da efetividade dos direitos.

Atualmente os direitos sociais estão cada vez mais custosos de serem concretizados, mais especificamente em áreas como a saúde e educação. O poder público não faz maiores investimentos nas áreas sociais com a afirmativa de que não há recursos suficientes, sem no entanto, demonstrar de forma efetiva porque faltam recursos para essas áreas e não para outras que vem de encontro a interesses específicos. O artigo 196 da Constituição Federal diz que a saúde é um dever do estado e consequentemente um direito de todos, no entanto, não é o que se observa no cotidiano das pessoas que demandam urgência nos tratamentos de saúde em que o estado não concretiza.

Assim, por sua parte o Estado afirma não ter recursos para custeio de investimentos em tratamentos médicos novos, custeio de pesquisas nas áreas de saúde, custeio de ensino de melhor qualidade etc. de outra forma existem os princípios fundamentais que objetivam garantir o acesso de todos a um mínimo existencial.

São muitos os pedidos a órgãos de defesa pública e Ministério Público, além de advogados particulares para que haja a prestação por parte do Estado de serviços de saúde, que nem sempre concedem o direito da forma como deveria.

Assim é que, percebe-se a importância de intervenção do poder público administrativo e judiciário nos casos de omissão do poder público ou ainda de excesso.

O objetivo principal desse trabalho é analisar a requisição administrativa de bens e serviços no âmbito da saúde e a possibilidade de delegação para Organizações Sociais de Saúde.

Diante disso, na ocorrência de casos em que possa ameaçar o serviço de saúde o Estado pode intervir por meio da requisição administrativa, intervindo na propriedade, em bens e serviços de particulares para garantir a promoção dos serviços de saúde.

2. A SAÚDE, A PRESENÇA DAS ORGANIZAÇOES SOCIAIS DE SAÚDE E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CIDADÃO

2.1 O direito à saúde na Constituição Federal de 1988

O artigo 199 da Carta Magna consagra a liberdade na iniciativa privada quanto à assistência à saúde, no entanto, resguarda o direito à preferência para entidades filantrópicas e assistenciais, e também, no Brasil, a saúde é um direito garantido pela Constituição Federal, no artigo 196 e descreve a obrigatoriedade de haver um sistema de saúde.

Assim sendo o referido artigo, consagra a liberdade na iniciativa privada quanto à assistência à saúde, no entanto, resguarda o direito à preferência para entidades filantrópicas e assistenciais.

Já nos §§ 2º e 3º, no entanto, traz vedações quanto à destinação de recursos públicos para auxiliar ou subvencionar as empresas privadas com fins lucrativos, bem como a participação direta ou indireta de empresas com capital estrangeiro na assistência à saúde no País, excetuando os casos previstos na lei.

O legislador ao prevenir-se sobre a participação de empresas com as características citadas acima, busca impedir que houvesse fusões, monopólio e internacionalização da saúde suplementar, vetada pela constituição.

Os contratos firmados entre o Poder Público e as empresas de iniciativa privada visam amealhar recursos e condições para ofertar aos clientes usuários do SUS melhores condições de tratamento, alojamento e amparo.

Antes de falar especificamente a respeito da saúde, cumpre aqui observar-se um dever maior que é a elucidação acerca do que sejam os direitos sociais. Para este fim, busca-se na doutrina do ilustre doutrinador constitucionalista Silva (2007, p.189):

> [...] os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas estatais, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se conexionam com o direito da igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade. (SILVA, 2007. p.189)

Certamente que a Constituição Federal busca proteger a vida humana, ao instituir como direito fundamental do cidadao o direito á saúde. Dessa forma, as medidas que asseguram integridade física e psiquica do ser humano, devem ser tratadas como sendo de cunho essencial e por isso mesmo, resta insculpido como diteito atrelado à dignidade da pessoa humana (TESSLER apud REVISTA DIREITO FEDERAL, 2001.p.1).

É importate salientar, sobretudo, que ao Estado cabe a obrigatoriedade Constitucional de zelar e cuidar da saúde da população. Esse entendimento advém do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p. 1) que traz o seguinte:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Diante disso, entende-se que há a responsabilidade comum do poder público, seja em qual esfera for, Federal, Estadual ou Municipal, de cuidar da saúde da população. Dessa maneira, não é possível acreditar que haja pessoas necessitando de remédios que possam curar suas doenças e postergar sua vida e o Estado esteja apático a essa condição (DIAS, 2004, p.133).

Há que se falar ainda que o direito à saúde é previsto ainda no artigo 6º da carta magna, que assim dispõe:

> “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 1).

Nesse sentido, a saúde possui conceitos dos mais diversos e feito pelos mais famosos autores e escritores. No entanto, atem-se nesse momento ao que propõe a Organização Mundial da Saúde (OMS) que traz já no início da sua constituição no ano de 1946 a seguinte conceituação: “Saúde é o completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença” (ALEXY, 1999, p. 77).

2.2 A Dignidade da Pessoa Humana e a questão da saúde

A dignidade da pessoa humana é um princípio que demanda interesse coletivo, isso porque nenhum Estado enquanto país que se diz democrático e de direitos positivos, pode crescer e avançar no mundo em meio ao menosprezo dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana á tão importante para uma sociedade quanto seu crescimento econômico ou tecnológico, pois sem as pessoas o país é um mero conjunto de terras e não é um Estado, e sim um território apenas.

A proteção da vida humana, assim como o respeito às vidas que fazem o país florescer é um dever do Estado e acima de tudo um dever de todos os cidadãos.

Tanto é que nas palavras de Nunes (2006, p. 106) é um valor que está intrínseco e impetrado na seara do mundo jurídico, e não somente nas questões extrínsecas e nos costumes do povo.

No entendimento de Motta Filho (2009. p.84) a dignidade humana é:

> O princípio é fundamento da Constituição da República, previsto no artigo 1º, inciso III, a dignidade da pessoa humana é preceito fundamental que impõe o reconhecimento de que o valor do indivíduo, enquanto ser humano, prevalece sobre todos os demais. A Constituição é pródiga em normas que representam aplicações diretas deste fundamento, como as que tratam dos direitos dos presos, as que vedam determinadas sanções penais, as que protegem os deficientes e os idosos, entre tantas outras [...]. (MOTTA FILHO, 2009, p.84).

Diante do exposto depreende-se que a dignidade da pessoa humana não é apenas um preceito audacioso e socialista, mas, mais do que isso, é uma questão de sobrevivência digna da humanidade e não apenas a sobrevivência a qualquer custo. Todos os seres humanos são aptos a receber a proteção estatal e terem seus direitos respeitados. Independentemente de que país seja, o interessante é que ao passo que todos são seres humanos, não resta dúvida de que se deve proteger os direitos humanos, sem olvidar de que país seja a pessoa.

2.3 O sistema único de saúde (SUS)

Os movimentos sociais desencadeados na década de 80, inclusive pela necessidade de constituição da nova Carta Constituinte, ensejaram mudanças na saúde e no sistema que não era eficiente e mostrava sinais de decadência.

Daí encontra-se a necessidade de elencar na própria Constituição Federal o direito à saúde como direito básico do cidadão. Desse conjunto de discussões, desencadeou-se a Lei nº 8.080/1990, e a Lei nº 8.142/1990.

De acordo com Figueiredo (2007) o Sistema Único de Saúde – SUS, presta-se a atender um objetivo comum, composto por meio de serviços, ações e bens que integrem diretrizes presentes nas três esferas de poder, em atendimento ao que preceitua a Constituição Federal de 1988. Dessa feita, o SUS consubstancia-se em um conjunto de atividades e uma rede organizada de forma regional e hierárquica, compondo-se por ações e serviços púbicos de saúde.

A Lei Orgânica da Saúde, Lei nº. 8.080 de 1990, determina no artigo 7º os princípios nos quais o sistema único está baseado. Cabe aqui a citação do referido artigo, que segue abaixo:

> Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:
> I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
> II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;
> III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;
> IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;
> V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
> VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;
> VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;
> VIII - participação da comunidade;
> IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:
> a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
> b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;
> X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;
> XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
> XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência; e
> XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.
> XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº 12.845, de 1º de agosto de 2013. (BRASIL, 1990)

Dessa forma, percebe-se que deve haver a universalidade de acesso aos serviços de saúde, seja na esfera pública ou privada contratada ou conveniada.

É importante dizer que o financiamento do SUS será composto ou compartilhado pelos entes federativos, estado, Municípios e União por meio de recursos alocados de fundos de saúde. (ACURCIO, 2003)

2.4 Breve histórico e conceituação do princípio do Mínimo Existencial e reserva do possível e a judicialização da saúde

Este instituto intitulado de mínimo existencial, em muito confundido com a pobreza, está diretamente ligado à pobreza tendo grande importância na história da fiscalidade moderna.

Num determinado momento de nossa história, o fato de ser pobre simplesmente não obstava ou isentava-os para que o recolhimento dos impostos devidos ao poder governante. Dessarte essa forma de imposição era tida como forçosa e impositiva para com os povos governados, obviamente prejudicando não somente o direito a ser livre em seus atos individuais como ser humano, mas também cerceando o simples ato de ser digno humanamente. Há que se considerar que a contraprestação exacerbada do povo para com o governo era muito grande, enquanto que o governo não resultava da mesma prestação de serviços à sua população, chegando em muitos casos a inexistência de atos dignos aos seus súditos (BONAVIDES, 2002, p.728).

Assim inicia-se uma forte influência da Igreja e dos cristãos um pouco mais favorecidos financeiramente, ajudar aos mais necessitados. Com isso a igreja era tida como a benfeitora e forte opositora ao poder governante, tanto é que o alto clero era composto além de pelos mais ricos, também pelos componentes da alta corte governante.

Segundo Torres (2009, p. 334) com o passar dos tempos e surgimento de ideias mais liberais, como por exemplo o iluminismo, altera-se algumas questões nos povos, assim, o Estado é forçado a prestar uma contrapartida mais eficaz em relação ao que recolhe na forma de tributos da população, que não mais aceita ser tratada com tanto desprezo por parte do poder governante.

Ao passar dos tempos e com o surgimento do poder de polícia e sua vigência, algumas concepções e ideias de Estado ditatorial existente à época, aos poucos vão se alterando no intuito de buscar abrandar a carga tributária em favor dos mais pobres, das pessoas menos favorecidas financeiramente etc. nessa ocasião intenta-se a proteção por parte do Estado dessas pessoas menos afortunadas.

A partir do momento em que o mínimo existência é tratado como necessário para o bom andamento e desenvolvimento do Estado democrático de direitos, há uma evolução nas ações do Estado e da própria nação. Assim, o Estado que é tido como fiscal de direito abre forças a imunidade do mínimo existência devido a progressividade da tributação e de forte influência da doutrina neoliberal.

Segundo Torres (2009, p. 244) dessa feita essa imunidade, não fica restrita apenas aos tributos, e o mínimo existencial acabe se estendendo às taxas, uma vez que esteja-se diante de obrigações positivas do Estado como por exemplo, assistência médica, educação, lazer etc. sem uma contraprestação pecuniária.

Na doutrina de Torres (2009, p.344) conceituar os mínimos sociais ou ainda, como é mais difundido nacionalmente o mínimo existencial, que é o que se espera como contrapartida do poder governante para se obter o mínimo de existência digna e sadia no país, remete-se ao conceito de direitos fundamentais, conscritos em nossa legislação pátria e difundida mundialmente. Esse conceito traz à baila a existência de um direito a mínimas condições para existência humana de forma que seja digna e honrada, esse direito não poderia ser objeto da intervenção da mão do Estado. Essa condição mínima de existência não poderia ser objeto de intervenção estatal por via tributaria, pois torna o indivíduo imune de certa forma aos improbrios pacotes tributários de impostos do governo.

Assim, entende-se que o mínimo existência tratado pelo direito pode ser enxergado de dois pontos de vista, de um lado visto do ponto de vista objetivo e por outra ótica de modo subjetivo. Dessa maneira, do ponto de vista objetivo o mínimo existencial, é assim considerado por ter o condão de garantir a todos da nação. Determinando ainda um conteúdo essencial de direitos fundamentais, o que independe obviamente de condição socioeconômica das pessoas.

Ocorre em demasia o acontecimento desses direitos considerando sua eficácia negativa e ainda de forma positiva, por atuação do Estado, como o caso de vacinar a todas as crianças sem distinção de qualquer forma. Já de modo subjetivo, é considerado o mínimo, também, pelo atingimento que se dá ao alcançar qualquer pessoa mesmo que sem condições. (KELBERT, 2011)

O efetivo acontecimento do mínimo existencial, não ocorre com qualquer tipo de direito, este deve ser algo de grande importância para a existência do homem com as condições mínimas necessárias para sua existência.

Obviamente que em não havendo condições mínimas e direitos mínimos garantidos para a existência do homem, este é cerceado de seu direito de sobrevivência. Desta maneira, vem a encontro o princípio da dignidade da pessoa humana, em que não se pode considerar que existam pessoas, nem mesmo doentes mentais, presos etc. que estejam abaixo de um mínimo existencial, a ser garantido.

A existência do mínimo existencial não está amparada na Constituição Federal, pois dela não consta positivamente. Todavia, é possível encontrar esse princípio insculpido em outros princípios constitucionais como o da igualdade e da dignidade da pessoa humana. Assim é que somente direitos relativos ao ser humano em conferir a existência humana dentro de padrões dignos de sobrevivência é que passam a integrar o mínimo existencial.

Assim, ao conceituar o mínimo existencial, é importante atentar-se ao que nos ensina Clèmerson Merlin Clève (2012, p.217):

> O conceito de *mínimo existencial*, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para uma obrigação mínima do poder público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o ser humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combalida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido num cipoal das contingências, que fica à mercê das forças terríveis do destino.

Diante do exposto é possível compreender que, conforme exposição do autor supra, há uma interligação entre os direitos fundamentais, mais especificamente com relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, e com o mínimo existencial.

Não é estranho afirmar que conforme preleciona a doutrina majoritária, referente ao tema em questão, para dispor os direitos à população, há um custo, obviamente que tudo que se faz no país em prol do seu povo, há de ser feito com mão de obra, maquinários, serviços técnico-científicos etc., daí advém tal afirmativa de haver custo embutido em todas as ações deferidas em favor das pessoas, conforme bem assevera Mariana Figueiredo (2008. p.234).

Tanto nas ações de cunho positivo como por exemplo, construção de casas populares, como de cunho negativo, deixar de fazer uma obra para beneficiar quem está no lugar.

No atual momento da democracia, mesmo direitos de liberdade, tendem a demandar recursos estatais, exemplo disso são as manifestações inicialmente pacificas e que acabam em depredação do patrimônio público, que de alguma forma o Estado arca com os prejuízos na reparação do dano.

Dessa maneira, entende-se que os custos envolvidos não se tratam apenas da parte financeira e econômica, mas também de diversos outros custeios secundários, tratados como indiretos. Esses podem ser elencados como os custos que derivam-se dos gastos públicos que advém das instituições estatais que para se manter a estrutura e manutenção demandam encargos.

Custos estes que provém do recolhimento de impostos e todos os tipos de tributos feitos pelo Estado em favor dos cofres públicos para se ter reservas financeiras o suficiente para amparar as despesas públicas em favor do povo.

Dessa feita, é possível depreender que diante da arrecadação estatal dos tributos devidos pelas pessoas componentes da nação, é que o Estado concretiza os direitos fundamentais. De outra forma, o simples reconhecimento de que há custos para se garantir os direitos fundamentais não deve gerar tanto espanto, pois os problemas não advêm desse reconhecimento.

Iniciam-se de fato, os problemas, quando a máquina estatal não depreende mais de recursos necessário para a efetiva garantia dos direitos fundamentais. Obviamente, os direitos fundamentais a que estão amparados todos os contribuintes, só poderão ser concretizados, pela volta de recursos públicos ao Estado.

Segundo ensinamentos de Kelbert (2011, p. 238) entender-se-á, então, que a escolha das pessoas é que geram a concretização dos direitos fundamentais a que tem direito todos os habitantes. Ou seja, diante da impossibilidade de efetivação de todos os direitos inerentes aos direitos fundamentais, escolhe-se a proteção de certos direitos por meio de representantes eleitos para tal, assim o que é considerado de maior amplitude de importância em dado momento da história, exige-se maior grau de proteção e manutenção.

Segundo Amaral (2001, p.219), a imprescindível preferência de importâncias e bens a serem resguardados, conglomera, mais um aspecto de suma importância no tocante a relativização da proteção dos direitos fundamentais, pois não se pode tornar absoluto nada que tenha custo econômico-financeiro. É certo que nem todos os direitos o poder público consegue efetivar, como por exemplo, o direito à moradia, dignidade da pessoa humana, pois há diversas famílias vivendo em condições sub-humanas, diversos direitos estão à mercê da disponibilidade fática de recursos financeiros por parte do Estado.

Entende-se dessa forma que a satisfação de um direito pleiteado pela via judicial poderá esgotar os cofres do Estado demandado, de forma que não será possível mais a prestação do mesmo direito fundamental ou de outros que poderão vir a ser demandados. Geralmente, em suas decisões, os juízes não revelam nelas seus efeitos econômicos, as quais ficam restritas ao problema jurídico, de modo que a questão econômica acaba sendo desconsiderada.

Dessa forma, o método de escolha deve existir para cada caso, pois não haverá recursos para todos os pleitos contra os entes demandados. Portanto, tudo irá depender da situação econômica do país.

No entendimento da doutrina nacional, a reserva do possível conceitua-se ao discorrer a um limite para a realização de direitos fundamentais. Destrinchando-se em, principalmente duas vertentes, a dimensão fática e a jurídica. Assim é que conceitua o ilustre professor Sarlet:

> A reserva do possível constitui, em verdade (considerada toda sua complexidade), espécie de limite jurídico e fático dos direitos fundamentais, mas também poderá atuar, em determinadas circunstancias como garantia dos direitos fundamentais, por exemplo, na hipótese de conflitos de direitos, quando se cuidar da invocação - observados sempre os critérios da proporcionalidade e da garantia do mínimo existencial em relação a todos os direitos- da indisponibilidade de recursos com o intuito de salvaguardar o núcleo essencial de outro direito fundamental. (SARLET, 2009, p. 237)

No tocante a esse respeito, pode-se aceitar que no direito brasileiro, a reserva do possível abrange não somente o positivismo, mas também uma dimensão negativa da atuação estatal, em busca da defesa e proteção de direitos fundamentais que já se encontram concretizados.

Hodiernamente ainda não há consenso na doutrina e jurisprudência nacionais quanto ao tratamento da natureza jurídica da reserva do possível, assim é que por muitos é considerada como princípio, como doutrina e até como clausula.

Segundo Araújo (1997, p. 90) na legislação pátria não há previsão positiva quanto a gravação da reserva do possível no ordenamento jurídico nacional, no entanto, existem diversas normas que buscam regulamentar os percentuais de arrecadação com vistas a serem destinados a atividades de custeio da saúde, por exemplo ou moradia e educação.

Diferentemente da legislação estrangeira que é bem mais avançada nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 incluiu os direitos sócias na seara dos direitos fundamentais, sendo que esses devem ser cumpridos pelo Estado.

Muito além do que uma simples obrigação imperativa ao Estado, a manutenção e promoção dos direitos fundamentais, encontra-se em patamar elevado arguido pelo legislador, ao lado do princípio da dignidade da pessoa humana. De certa forma, o que já foi afirmado no texto supra, o poder público arrecada verbas financeiras por meio de impostos, para que se mantenha a prestação dos direitos fundamentais dos cidadãos nacionais. No entanto, essas verbas nem sempre, ou quase nunca, são suficientes para promover e prover os direitos essenciais e fundamentais da vida humana que devem ser garantidos pelo Estado. Muito embora exista previsão financeira e orçamentária para o provimento dos direitos fundamentais ainda é insuficiente para prover os direitos necessários que contemplam a dignidade humana.

Claramente o que se vê, é que todos os direitos fundamentais necessitam de verbas financeiras para que se concretizem, por parte do Estado. E a falta ou diminuição desses recursos tornam a efetivação dos direitos fundamentais difícil de acontecer.

Outrossim, o Estado ao permitir e aceitar que os direitos sociais sejam considerados como fundamentais, responsabiliza-se perante seu povo que haverá um compromisso na busca pela prestação desses direitos. Ao reconhecer os direitos sociais como fundamentais, está assumido o compromisso perante a sociedade de que será efetivada a contraprestação do ente estatal ao povo.

Não há que se discutir que não existe na Constituição Federal, previsão expressa quanto ao orçamento que deva ser espelho aos encargos estatais, assim como ocorre com a lei fundamental, mas é possível interpretar sem muito esforço cognitivo que existe esse dever por parte do Estado. É claro não poder impor o pleito do impossível, mas a reserva do possível poderá ser aceita excepcionalmente já que não é uma regra. Diante disso todas as vinculações orçamentarias que estão lá, positivadas na Carta Magna precisam ser cumpridas e mais do que isso, respeitadas.

Não distoa desse entendimento a ilustre Olsen (2008), afirmando que, não faltam recursos para fins diversos, mas para os essenciais sempre há escassez, conforme trecho de sua colocação abaixo:

> A reserva do possível surge como um excelente escudo contra a efetividade dos direitos fundamentais a prestações positivas, como os direitos sociais, por nada poderia ser feito, ainda que houvesse "vontade política", face à escassez de recursos. Interessante que estes recursos nunca são escassos para outros fins, de modo que a própria noção de escassez merece ser investigada, e não tomada como uma verdade irrefutável (OLSEN, 2008, p. 209).

Desse entendimento é possível extrair nossa opinião ao dizer que, ainda que não exista conceito galgado pela Constituição Federal, no tocante a reserva do possível, ele existe e está presente em todos os dias da vida das pessoas, servindo de limitação de fato e jurídico também, para que haja a concretização dos direitos considerados fundamentais.

Em breve pesquisa pelas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, acerca da reserva do possível em nosso direito pátrio, evidenciou-se que há uma tendência à concessão dos pedidos de tratamento médico e remédios necessários a manutenção da vida humana para esses indivíduos impetrantes da prestação judicial (MENDES, 2009, p.92).

Depreende-se tal entendimento, em pesquisa realizada com alguns julgamentos do referido Tribunal Superior brasileiro, por exemplo, os julgados: 198263/RS, 232335/RS, 237367/RS 242859/RS, 256327/RS, 570925/RJ que buscam a prestação de medicamentos para pacientes portadores de doenças graves, como AIDS. Nesse sentido, a Suprema Corte Brasileira tende a não admitir a escassez ou falta de recursos como argumentação valida a não prestação pleiteada.

Dos julgados analisados não foi possível encontrar grandes variações e divergências entre os votos dos relatores, sendo que todos decidem de certa forma, a favor da vida, independentemente de escassez pública de recursos.

Em se tratando de mínimo existencial, tome-se como exemplo a jurisprudência brasileira no tocante a concessão de medicamentos necessários à manutenção da vida de certos indivíduos. Por se tratar de um item extremamente caro em muitos casos os pacientes não tem as mínimas condições de adquiri-los e a rede pública de saúde custeada pelo poder público, teria o condão de arguir o sustento dessas necessidades de seus cidadãos. Assim, entende-se que seja um bom parâmetro para o melhor entendimento desse tópico (OLSEN, 2008, p.77).

A rede pública de saúde, como em muitas outras searas da administração pública carece de investimentos e de uma prestação mais eficaz aos cidadãos, porém, essa, por dizer respeito a um bem mais valioso existente, que é a vida, deve ser objeto de constante atualização e investimentos.

Assim é que, segundo Cordeiro (2011. p. 49), inexistindo certos tratamentos de saúde, por exemplo, na rede pública, destrincham-se dois caminhos. Em primeiro lugar há de se observar se o tratamento pleiteado é experimental, aquele que ainda não tem eficácia comprovada e aceita pela maioria da doutrina médica, mas que já salvou a vida de muitas pessoas. Outra questão é quando o tratamento ainda não está incorporado na rede pública de saúde, momento em que a omissão por parte da administração pública poderá ser pleiteada impugnando-se judicialmente por meio de ações coletivas ou mesmo individuais.

Em momento histórico não muito distante dos dias atuais, temos um exemplo muito atrativo, que pode ser utilizado para ilustrar melhor essas colocações. Em decisão relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, abordando a questão do mínimo existencial, houve suspensão de tutela antecipada, cuja ementa segue abaixo:

> EMENTA: Suspensão de Segurança. Agravo Regimental. Saúde pública. Direitos fundamentais sociais. Art. 196 da Constituição. Audiência Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Políticas públicas. Judicialização do direito à saúde. Separação de poderes. Parâmetros para solução judicial dos casos concretos que envolvem direito à saúde. Responsabilidade solidária dos entes da Federação em matéria de saúde. Fornecimento de medicamento: Zavesca (miglustat). Fármaco registrado na ANVISA. Não comprovação de grave lesão à ordem, à economia, à saúde e à segurança públicas. Possibilidade de ocorrência de dano inverso. Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, DJE 2010).

Nesse caso especifico, tratava-se de ação impetrada pelo Ministério Público Federal, com vistas a defesa de uma pessoa jovem e que portava uma doença gravíssima, que tendia a progredir ao agravo de seus sintomas. Tal doença, já comprovada clinicamente, buscava-se então a prestação estatal no sentido de conceder medicamento de vultoso valor comercial, e que não constava nos protocolos e diretrizes estabelecidas e aceitas pelo sistema único de saúde nacional.

Analisando-se o caso, evidenciava-se que o medicamento pleiteado e o tratamento da jovem pessoa, seria a única forma de evitar a progressão da doença degenerativa, aliviando ainda os sintomas dolorosos causados no corpo humano. Sendo que esse remédio poderia além de aliviar e abrandar seu sofrimento, conceder-lhe mais anos de vida e melhoria na qualidade de vida.

Dessa feita, o relator, no presente julgado, suscita ponderações de relevância, sendo que afirmara que o direito social definitivo é resultante de um princípio de liberdade de fato em relação aos princípios materiais.

Ainda, arguiu em defesa do mínimo existencial, que diante da impossibilidade fática de o poder judiciário legislar e planejar questões de saúde pública e sociais, cabe intervir em questões que digam respeito a manutenção da vida humana e afronta à Constituição Federal, uma vez que essa resguarda direitos de cunho protetivos como o direito à vida.

2.5 Direitos humanos e direitos fundamentais e a questão da saúde

Busca-se nesse, prestar uma breve explanação das diferenças entre os direitos humanos e os fundamentais. Alguns doutrinadores compreendem os dois temas como sinônimos, no entanto, a corrente majoritária entende que há diferenças entre os institutos, as quais serão explicitados no decorrer do presente tópico.

Doutrinadores da corrente de defesa jusnaturalista, afirmam que os direitos humanos derivam em sua essência da própria qualidade da pessoa humana. Todavia, pode-se afirmar que esse entendimento restrinja o seu significado, uma vez que acaba excluindo alguns direitos concernentes à evolução do ser humano, como a social, política etc., pela qual passou a história humana.

Dessa forma, ao se conceituar os direitos humanos, percebe-se que não tem origem espontânea, mas sim, estabeleceu-se ao longo de muitos anos de história humana. Foram necessários diversos acontecimentos e modificações na vida social e política da sociedade. Assim, os atuais reconhecimentos dispensados aos direitos humanos de que se tem notícia, demandam de uma história de muitos massacres e tragédias, assim como lutas de muitos em defesa dos seus direitos e de suas famílias.

De sorte que os direitos fundamentais não são criados ao acaso, esses solidificam por meio da positivação do direito humano, ou seja, seria preciso haver legislações protegendo certos direitos dos seres humanos para que pudesse haver a criação e proteção dos direitos fundamentais.

Notadamente nos dias atuais, o termo a que se refere aos direitos humanos está sendo muito utilizado para representar a série de direitos a que os seres humanos estão submetidos internacionalmente, de outro modo o termo direitos fundamentais é utilizado em questões locais, instalado em ordenamentos jurídicos nacionais insculpidos nas suas constituições.

Dessa maneira é possível dizer que os direitos humanos evoluíram muito no seu intento de buscar a proteção do ser humano em tese de amplitude internacional e não ficam para trás os fundamentais que estão insculpidos em diversos ordenamentos jurídicos positivos de diversos países (SIQUEIRA, 2014).

No entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet, direitos fundamentais são:

> [...] o termo direitos fundamentais se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoca caráter supranacional. (SARLET, 2009, p.45)

Dessa feita, poder-se-ia utilizar-se da expressão direitos humanos, no sentido de mencionar o nascimento desses direitos ou ainda quando começaram a ser reconhecidos. Já para mencionar o surgimento dos direitos fundamentais é quando estes surgiram na positivação dos direitos.

Observando um pouco mais a fundo o instituto dos direitos humanos, os estudos levam a entender que houve um lento e progressivo processo de afirmação desses direitos na história humana, esse processo de entrada dos direitos no mundo do direito positivo se deu de forma gradativa. (LEMBO, 2007)

Percebe-se com o decorrer da análise do instituto dos direitos fundamentais, que estes variam muito de acordo com o Estado onde estão sendo positivados. Ainda, que esses direitos, não são os mesmos em todos os tempos históricos, uma vez que houve gradativa e progressiva evolução desses direitos.

Dessa feita, é possível entender que os direitos fundamentais seriam uma forma de herdeiros dos direitos humanos, desenvolvidos durante muitos anos no decorrer da história humana. (BORNHOLDT, 2005)

Os direitos fundamentais no Brasil, passaram por diversas modificações ao longo da história recente nacional e ultrapassou barreiras como as diversas Constituições Federais, inclusive rompendo algumas barreiras especificas como a ditadura militar, momento em que houve grande repressão desses direitos.

Dessa feita, a evolução desses direitos não diz respeito apenas a seu conteúdo mas também à sua titularidade, fazendo com que seja eficaz e efetivo no ordenamento jurídico.

Assim sendo, segundo Sarlet (2007) todos os acontecimentos nessa seara tiveram como efeito as denominações concedidas pelos doutrinadores, que assim, determinaram a chamar esses direitos fundamentais como sendo de três gerações, os quais serão tratados nos próximos tópicos.

2.5.1 Dos Direitos fundamentais de primeira dimensão

Ao longo da história é possível notar que os poderes econômicos e sociais sempre estiveram nas mãos de poucas pessoas, que eram a monarquia. Ao longo dos anos a nova classe social chamada de burguesia, que detinham poder econômico mas não poder social, sentiram-se irrelevantes diante do poder Estatal, que os provava das facilidades concedidas ao Clero.

Não contentes com os acontecimentos a classe burguesa da época tentava mostrar-se por meio de ideais inovadores considerados iluministas, principalmente ao que se referia à liberdade das pessoas e também ao que diz respeito às propriedades, limitando dessa forma de certo modo o poder do Estado diante da vida privada, essa intervenção burguesa no cotidiano estatal, claramente interrompeu as metas tanto econômicas quanto políticas do Estado. (SARLET, 2009)

Nesse momento da história inicia-se discussões acerca dos ditos direitos de cunho próprio de cada indivíduo, tomando bases de grande expressão no que diz respeito primordialmente os direitos que dizem respeito à liberdade e a vida assim como à igualdade e propriedade nos ditames da lei. Com isso, surgem não só liberdades de cunho civil como por exemplo a liberdade de imprensa, mas também as liberdades tratadas como de cunho políticas, que seriam, por exemplo, o direito ao voto universal.

Dessa forma é razoável entender-se haver a existência de uma sinuosa separação entre sociedade e Estado. Assim, em resumo, é possível dizer que os chamados direitos fundamentais de primeira dimensão vieram à tona para limitar o Estado em suas auspiciosas autuações de contra à sociedade.

Assim é que Cláudio Lembo, afirma ao dizer:

> São os direitos elaborados (visualizados) pelo pensamento liberal e procuram obstar a ação do Estado contra as pessoas. Essa geração de direitos busca preservar a vida, a integridade física, a liberdade, a dignidade, a intimidade e a inviolabilidade do domicilio (LEMBO, 2007).

Desta feita, esses direitos surgem para contrapor aos mandos e desmandos do Estado que agia unilateralmente sem consulta ao povo, esses direitos serviriam como direito à defesa em demasiada atuação estatal que estivesse em desacordo com os preceitos humanos e legais.

Nesse sentido esses direitos poderiam ser traduzidos, em termos atuais perante a Constituição Federal, como sendo os direitos à vida, liberdade e igualdade esculpidos no artigo 5º. No mais, direitos tidos como nascidos por meio desses direitos fundamentais, por exemplo os direitos de manifestar-se livremente contidos em nossa Constituição Federal, como por exemplo os contidos no artigo 5 inciso IV, ainda os direitos de associar-se contido no mesmo artigo inciso, XVII e também os direitos ao voto contido no artigo 14 da Carta Magna. (BRASIL, 1988)

Diante desse entendimento, percebe-se que a independência de forma negativa perante ao Estado é que caracteriza esses direitos de primeira dimensão. Sim, porque a forma positiva é a forma legal de estatização, e esses direitos vieram em contraponto ao direito positivo até então correto emanado do Estado, no intuito de criar uma saída democrática para os problemas de falta de liberdade.

Com o passar dos tempos esse modelo de direitos fundamentais de primeira dimensão, já não se mostra tão efetivo surgindo daí os Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão.

2.5.2 Direitos fundamentais de segunda dimensão

É de conhecimento histórico que em meados do século XVIII os direitos fundamentais de primeira dimensão se apresentaram fortemente frente ao poder estatal. De forma a defender os direitos políticos e civis. Ao chegar o momento do impacto da industrialização e com ocorrência de diversos tipos de problemas sociais graves, não mais bastava a conquista de outrora dos direitos de primeira dimensão. Buscava-se então uma forte intervenção da sociedade em prol da justiça social.

Já em meados do século XX, surge então uma nova estrutura de ordem social que baseava-se em direitos de liberdade social e não apenas em bases individualistas ocorridas na dimensão anterior. O que nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet deveria incluir-se nesses as liberdades sociais. (SARLET, 2009)

Com a firmação de direitos sociais e a busca pela sua positivação, assim como direitos a cultura e ao poder econômico no século vinte, instaura-se então, a fase tida como do bem estar social, nova para a época.

A partir de então o Estado teria o dever de satisfazer de alguma forma por meio de políticas públicas, melhorias esperadas pela sociedade. (BONAVIDES, 2004)

Passe-se a partir de então, a exigir do Estado uma atuação mais forte junto à sociedade de modo que garanta haver a intervenção do Estado na vida privada, dessa forma a demonstrar o seu positivismo.

Mesmo diante de um cunho "positivo" ao invés do "negativo" obtido por meio dos direitos fundamentais de primeira dimensão, vale lembrar, assim como os conhecidos direitos de primeira geração, fundamentais, não é diferente com os sociais que buscam atingir ao indivíduo.

Em nossa Carta Magna de 1988 aplicou-se em um capitulo exclusivo o assentamento dos direitos tidos como sociais, assim no artigo sexto da CF estão denominados os direitos como saúde e moradia (PFAFFENSELLER, 2007).

Dessa maneira, o direito essencial à saúde e educação, por exemplo, estão presentes já não é de hoje em nossa sociedade, existindo esses direitos e necessitando da prestação positiva Estatal desde o século vinte.

2.5.3 Direitos fundamentais de terceira dimensão

Tendo em vista os feitos e acontecimentos havidos após a Revolução Francesa que pregava como liberdades humanas a igualdade e fraternidade, é sabido que neste momento de estudo dos direitos fundamentais em sua terceira dimensão há enorme ocorrência de sentimento de irmandade o que satisfaz o ser humano enquanto único indivíduo que busca seu lugar ao mundo e alimenta seu ego como titular de direitos.

Sente-se assim útil à sociedade e busca nesse momento a defesa de direitos do todo e não mais de seu cunho individual, neste momento há uma busca pela defesa dos direitos do povo enquanto tido como nação. (PFAFFENSELLER, 2007)

É em suma uma maneira de estreitar as relações e minimizar a distância entre as pessoas não havendo de certo modo barreiras físicas ou econômicas. Nada mais é do que um modo de enxergar as dificuldades entre países em desenvolvimento e os desenvolvidos. (ARAUJO, 2004)

Assim é que se pode mencionar como exemplos, os direitos advindos dessa terceira dimensão de direitos fundamentais, como por exemplo, os direitos que temos ao desenvolvimento sustentável financeiro, ambiental e humano, obviamente não fica de fora o direito à paz entre as nações e povos dos mais diversos e longínquos, também o direito de defesa ao patrimônio histórico da humanidade e de propriedade privada, pois todos podem adquirir seu patrimônio e tê-lo protegido pelo direito positivo para que ninguém possa interferir. Há também o direito de expressão, comunicação de diversos modos, direito a falar e criticar em um modo democrático.

Diante do exposto é que ensina sobre isso a doutrina de Sarlet que, segundo preleciona Ingo Wolfgang Sarlet, quanto a positivação desses direitos:

> [...] a maior parte desses direitos fundamentais da terceira dimensão ainda não encontraram seu reconhecimento na seara do direito constitucional, estando, por outro lado, em fase de consagração no âmbito do direito internacional, do que dá conta de um grande número de tratados e outros documentos transnacionais nesta seara. (SARLET, 2009, p.117).

Apressadamente, pode-se dizer que essa fase dos direitos fundamentais busca nada mais, senão o desenvolvimento enfrentando-se qualquer barreira para sua real efetivação. “Pode-se afirmar que essa geração reconhece seus direitos fundados no princípio da solidariedade”. (BONAVIDES, 2002.p. 561)

2.5.4 Direitos fundamentais de quarta dimensão

Os direitos fundamentais de quarta dimensão, afirme-se que alguns autores não o reconhecem. Nem todos os doutrinadores reconhecem uma ocorrência da Quarta Dimensão. Porém, tome-se como exemplo a ilustre doutrina de Paulo Bonavides, que ao defender essa quarta dimensão de direitos fundamentais ensina conforme trecho abaixo:

> São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. Os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade, permanecem eficazes, são infra estruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia. (BONAVIDES, 2002, p. 571).

Todavia, há muito o que se alcançar no tocante a essa dimensão, pois a mesma encontra-se muito distante de seu objetivo fim que é o atingimento do direito positivo interno nos países aderentes às normas internacionais. (SARLET, 2009)

Nem aí encontram-se tão parentes e inscritos nos tratados e convenções. Contudo há a esperança que essa realidade mude com o passar do tempo e o surgimento de novas formas de convivência em sociedade, o avanço na medicina para salvar vidas, o avanço das regras jus sociais na convivência humana no planeta assim como as normas internacionais.

2.6 O desenvolvimento das Organizações Sociais de Saúde no Brasil

O serviço público na área da saúde, assim como em outras áreas da administração pública e serviços ao cidadão, sempre está em pauta das discussões sobre recursos financeiros e sua insuficiência para prover esses serviços.

As organizações sociais da saúde, surgem como uma alternativa imbuída no sentido de promover o acesso à saúde previsto no SUS por meio de organizações sem fins lucrativos. Tais organizações, são contratadas pelo poder público para execução das atividades de prestação de serviços de saúde. (ANDRADE, 2011).

Um dos principais exemplos de atuação e importância das OSS, é que tais entidades, por serem privadas, constituídas à luz do estipulado pelo Código Civil, não são destinatárias das regras licitatórias que incidem sobre a Administração Pública Direta, Indireta, Autarquias e demais instituições do mesmo naipe ou a ele assemelhado.

As secretarias estaduais de saúde são as responsáveis pela parceria com as OSS por meio de contratos de gestão. As organizações sociais devem cumprir metas qualitativas e quantitativas para que possam garantir a continuidade dos repasses públicos. Uma vez que, não cumprindo as metas, haverá penalização para as organizações com possíveis perdas nos repasses financeiros (glosas).

Por meio da Lei nº. 9.637 de 1998, as instituições denominadas de organizações sociais são estabelecidas no sistema público de parcerias, cuja elenca as responsabilidades, formas de gestão e controle. Dessa forma, as OSS surgem como uma forma de apoio ao serviço público que é visto com ineficácia de gestão.

2.7 O papel das Organizações Sociais de Saúde

O papel primordial das organizações sociais da saúde, é contribuir com o poder público na consecução dos objetivos de promoção e gestão da saúde pública, por meio da atuação diferenciada de administração e gestão de saúde.

As organizações sociais de saúde, atuam de forma a melhorar o processo de gestão e gerenciamento da organização de compra, recursos humanos e atendimento. Segundo ensina Andrade (2011, p.593) as OSS "configuram acordos administrativos colaborativos (ou contratos de gestão externos ou exógenos), os quais envolvem, de um lado, órgãos ou entidades administrativas, e de outro, entidades privadas sem fins lucrativos".

Dessa maneira, a organização social vincula-se ao poder público administrativo por meio de contratos de gestão. Por meio desses contratos de gestão é possível estabelecer metas, obrigações, colaboração e também as responsabilidades inerentes a cada um. Para Ibanez, Vecina Neto (2007), por meio desses contratos de gestão há um maior controle de comportamento pelo qual será possível mensurar resultados.

É de suma importância a existência de parâmetros bem estabelecidos em contrato de gestão a respeito das responsabilidades de cada lado. Tanto para a OSS quanto para a administração pública, é necessária a existência de uma relação que seja viável para ambos, desse modo, pode haver melhor aproveitamento e eficiência do serviço prestado.

Outro ponto importante no papel da OSS é a transparência na gestão de repasses de recursos públicos. Uma vez que, deve-se pensar no controle social com apoio das organizações sociais de cidadãos.

Por meio dos parâmetros estabelecidos a respeito das metas, tanto de cunho quantitativos quanto as de cunho qualitativos é que haverá repasse de verba pública ao ente privado parceiro.

É possível dizer que há diversos problemas inerentes ao sistema único de saúde, SUS, e isso é fato típico e notório para todo o cidadão que demanda atendimento nas redes de saúde

espalhadas pelo país. Dessa feita, a presença de OSS, possibilita outro olhar a respeito da prestação de serviços de saúde por meio da administração pública.

Para Costa et.al. (2011), a OSS estabelece novos processos de gestão mais eficientes para atendimento à saúde. Entretanto, há problemas de limitação nos recursos financeiros, problemas com processos gerenciais por parte do setor público o que dificulta o cumprimento de metas estabelecidas, assim como dificulta-se o processo de eficiência e eficácia na prestação do serviço.

Segundo Abrucio e Sano (2008), há que se ressaltar que a gestão feita por organização social de saúde, permite maior inclusão e controle por parte do cidadão, que poderá utilizar-se de conselhos representativos de cidadãos.

3. A INTERVENÇÃO ESTATAL E A REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NO DIREITO

A estrutura da administração pública, deve antes ser entendida pela organização administrativa da União e administração direta e indireta. De acordo com Alexandrino (2008), a administração pública direta ampara-se por um conjunto de órgãos envolvendo a União, estados e Municípios. Já a administração pública indireta compõe-se de entidades que não detém autonomia política, atuam de forma descentralizada e exercem atividades administrativas e de exploração econômica.

Encontram-se nesse grupo as autarquias, as fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista.

As autarquias, no entendimento de Araujo (2005), são dotadas de personalidade jurídica de direito público, pois são criadas diretamente por lei específica, juridicamente embasadas no artigo 37 da Constituição Federal, inciso XIX.

Já as fundações públicas, são também instituídas por lei complementar e têm embasamento jurídico no artigo 37 da Constituição Federal. Após criadas, essas fundações adquirem personalidade jurídica de direito privado.

As empresas públicas, por sua vez, são consideradas pessoas jurídicas de direito privado e integram a administração pública indireta, “também são criadas por lei específica, sendo uma de suas principais características” a constituição com capital exclusivamente público (ANTUNES ROCHA, 1994. p. 298).

Conquanto que as sociedades de economia mista, são instituídas pelo poder público na forma de pessoa jurídica de direito privado, integrando a administração pública indireta, também por meio de lei específica. (BANDEIRA DE MELLO, 2011)

O controle acionário na sociedade de economia mista é feito pelo poder público para exploração de atividade econômica ou prestação de serviços públicos.

Ao se falar sobre a estrutura da administração pública, é importante e necessário dissertar acerca de seu regime jurídico, assim, está-se diante de uma série de prerrogativas, ou seja, um conglomerado de direitos, e também de outra quota de limitações, promovidas na forma de deveres.

Tudo isso obviamente existe para que o ordenamento jurídico possa conceder ao poder governante, ou seja, a administração pública, esse poder de domínio e decisões acerca da sociedade. (MOREIRA NETO, 1992. p. 155)

Decerto que o particular não detém essa condição de estar dentro do regime da administração, no entanto, pode ser que venha a ser conferido poder ao ente particular, na contratação de um serviço por exemplo, nos casos de concessão do serviço público. “Os direitos inerentes ao poder público podem sofrer alterações a partir do momento em que esse passa ao particular”. (PAULO, 2005. p. 198)

As chamadas, cláusulas exorbitantes do direito administrativo são exatamente condições superiores ao particular, ou seja, o Estado detém certas vantagens em relação a pessoa comum, por isso que esse conjunto de vantagens são tratados como exorbitantes pois ultrapassam a seara comum do direito individual, o que nesse sentido corrobora o saudoso Meirelles (2003. p. 344).

Existem ainda alguns princípios que regem o regime jurídico da administração pública, esses princípios são regras que buscam objetivamente interpretar as normas jurídicas mais complexas e quando inexisti-las serve para amparar o julgador nas decisões. O ordenamento jurídico carente por lacunas deixadas pelo legislador, pode ser completado pelos princípios. Esses encontram-se tanto na Constituição federal como se verá a diante, como também fora da dela.

Decerto, que o que a Constituição traz como princípios são exemplos e não são obrigatoriamente todos os existentes. Um exemplo de “existência de princípios fora da Constituição Federal é que nos traz a constituição do Estado de São Paulo”. (BANDEIRA DE MELLO, 2011. p. 299). Essa por sua vez além dos princípios previstos pela Carta Magna traz ainda outros para complementar a sua aplicação.

Sabe-se que administrar algo é uma tarefa um tanto complexa. Que nem todos estão aptos a exercê-la de forma eficiente e responsável. Em se tratando de administração pública a regra é a mesma, porém com um agravante a mais, os bens administrados são do povo, como ensina Bandeira de Mello (2011). E esse fato faz com que tudo o quanto seja cuidado pelo administrador público, seja um tanto mais complexo e problemático do ponto de vista da responsabilidade. (GASPARINI, 2005. p. 55)

Ao se buscar conceituar a administração pública, não se pode fugir do conceito original de administração. Mas, “além do planejamento, da execução e da verificação dos resultados para se tomar uma ação”, é a administração pública indireta, uma responsabilidade maior para a pessoa incumbida dessa obrigação (DI PIETRO, 1998. p. 281).

Diversas empresas se encaixam na administração pública indireta, como por exemplo, as sociedades de economia mista, os bancos públicos, fundações públicas, caixa econômica, e autarquias nas esferas estadual e federal.

Dessa maneira é o entendimento conceitual da administração pública indireta, para Moreira Neto (1992. p. 333), sendo essa a própria atividade administrativa que o Estado exerce, por meio de seus representantes delegados. E ainda, é possível dizer que trata-se de um conjunto de órgãos dos mais diversos e seus agentes executivos, como diz Meirelles (2002. p. 66). Que objetivamente têm a incumbência de executar as ações de manutenção e prosperidade das empresas públicas. (GASPARINI, 2005. p. 89)

A administração pública indireta no entendimento de Cesar Fulgencio (2006, p. 6), nada mais é do que a aglomeração de órgãos públicos revestidos de poder e personalidade jurídica para atuarem em nome do Estado, enquanto este não tem poder de atuar em nome própria pela sua própria condição peculiar de criação e obrigação, as administrações indiretas podem fazer a ponte para o estado e administrar de forma indireta, porém diretamente para o bem estar do Estado.

As empresas públicas, autarquias e quaisquer entidades que são criadas para administrar algo para o Estado, são revestidas de poder de decisão. E este poder é emanado advindo de algum Ministério que diretamente é nomeado pelo chefe do poder executivo. Essas entidades possuem suas próprias decisões e administram seus próprios patrimônios. (DI PIETRO, 2001. p. 187)

A administração pública, assenta-se ainda em alguns princípios importantes como por exemplo, o princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público, em que há de forma explícita o entendimento desse princípio, em que o interesse público é superior ao interesse individual ou particular. Isso se dá pelo simples fato e argumento de que a sociedade como um todo, como um poder coletivo, é mais importante do que o direito de apenas um indivíduo. (FIGUEIREDO, 2008. p. 132)

Nesse sentido, a administração pública ganha reforço principiológico por meio desse assento legal, pois isso faz com que os interesses buscados pela administração sejam superiores ao interesse particular. Diferentemente das relações individuais na justiça comum por exemplo, em que parte-se do pressuposto que todos são iguais perante a lei, e a defesa de direitos não pode se sobrepor de um para outro, mas sim, existir uma forma igualitária, abarcada pelo princípio da igualdade. (MEIRELLES, 2003. p. 233)

De forma pratica, uma das formas de que dispõe a administração pública em exercer esse direito contido no princípio, é de se fazer superior ao criar obrigações para o particular sem que este aceite, ou concorde. O que não ocorre nos casos particulares, em que uma pessoa não pode criar obrigações para outrem sem seu consentimento sem um lastro contratual.

A indisponibilidade do interesse público, diz respeito a limitação que existe para que não haja abuso por parte da administração pública. A disposição livre de exercer o poder no regime jurídico da administração pública encontra barreira da indisponibilidade do interesse público. A administração deve agir nos estritos limites da legalidade, assim determina outro princípio que será estudado adiante, o da legalidade. (CARVALHO FILHO, 2009)

Ainda segundo Figueiredo (2008. p. 133), por isso não pode dispor como bem entender e da forma que melhor entender sem a observância das barreiras legais existentes. O freio existente em contrapartida ao princípio da supremacia do interesse público é esse princípio da indisponibilidade.

Há ainda o princípio da publicidade, que como já é possível entender pela sua nomenclatura, diz respeito obviamente aos atos de publicidade da administração pública.

Ou seja, segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha (1994) tudo o quanto for de interesse público deve ser publicizado. Jamais poderá o poder público esconder algo da sociedade diante do princípio da publicidade. Inclusive com a obrigação de fornecimento de informações que sejam de interesse do particular ou da comunidade.

Diante do que dispõe a Constituição Federal a respeito da publicidade dos atos da administração pública e excluídos os casos de excepcional segredo para proteção da segurança pública, é possível transcrever o esclarecedor Artigo 5º, XXXIII:

> Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRSIL, 1988)

O importante de se mencionar é que a lei determina ainda que não basta a simples prestação de informações, mas sim no tempo determinado, sob pena de se penalizar ainda mais a administração. Senão veja-se o que diz a Lei 9.051 de 1995 ao tratar do tema:

> Art. 1º As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor. (BRASIL, 1995)

Algumas questões que envolvam sigilo devem permanecer dessa forma, por isso há exceções que a lei determina, o que nos leva a crer que o princípio da publicidade não é de certa forma, absoluto.

Algumas questões como as de direitos pessoais e individuais, como exemplo, o direito de intimidade ser ferido por meio da publicação por parte da administração pública, quanto a isso a publicidade aqui não cabe a sua aplicação.

A respeito da negativa de disponibilização da informação por parte do poder público, caberá o habeas data, como forma de obrigar o poder público a dispor as informações por meio do poder judiciário. Cabendo ainda o mandado de segurança em dependendo do caso se envolver a coletividade, enquanto que o anterior para direito personalíssimo. (FIGUEIREDO, 2008. p. 134)

Importante ainda frisar, que a administração pública, encontra alicerce no princípio da motivação. Segundo Meirelles (2010.p.155), este diz respeito a atos editados pela Administração Pública que devem ser motivados nos interesses da coletividade, não poderia essa editar qualquer ato sem a devida necessidade, que por força da motivação principiologica restaria como ilegal.

Para que o Estado possa comprovar sua atuação dentro da legalidade e por isso, dentro dos ditames da lei, é preciso que esses atos sejam, além de motivados pela necessidade coletiva, sejam embasados em lei. (SILVA, 2000. p.133)

Mesmo os atos que são chamados de convenientes, por serem atos do dia a dia da administração, devem estar amparados pela motivação. No entendimento do saudoso professor Meirelles (2003, p.240) somente nos atos vinculados é que haveria a necessidade de cumprir a obrigação do princípio da motivação.

A motivação será necessária ainda, sempre que o ato for obrigatório e tenha seu entendimento escrito em lei.

Por exemplo, no caso de uma decisão administrativa que o agente público tenha que aplicar uma lei, que por sua vez é feita de forma abstrata e sem um indivíduo final, esse deve embasar sua defesa em utilizar-se daquela decisão, para que essa motivação possa estar associada a legislação (SILVA, 2000).

Ocorrendo, eventualmente, a falta de motivação, esse ou esses atos serão considerados inválidos para o mundo jurídico. Por isso é de primordial importância a observância “desses atos discricionários da administração pública que por vezes não são motivados”. (FIGUEIREDO, 2008. p. 89)

Assim como ocorre no poder judiciário, que deve motivar todas as suas decisões, dentro da legalidade e dentro da norma escrita ou costumeira, assim na administração pública deve-se seguir esse mesmo preceito. Pois sem esse amparo legal e sem essa obrigatoriedade as decisões poderiam ser absurdas e não aceitáveis.

Já o princípio da autotutela, no direito administrativo diz respeito a possibilidade de que dispõe a administração pública em rever os seus próprios atos, podendo tanto cuidar de sua nulidade, quando por motivos que ensejem a ilegalidade, como também podendo revogar esses atos. Em se tratado de conveniência ou oportunidade.

Decerto que a autotutela é um princípio condizente com a realidade brasileira, tendo em vista as arbitrariedades ocorridas no seio da administração pública, em vezes pela “falta de conhecimento ou preparo dos agentes públicos”. Isso faz com que haja a necessidade de haver essa imposição legal como barreira. Gera efeitos *ex tunc*, ou seja, a decisão retroagirá para o momento de edição do ato que ocasionou a decisão. (SILVA, 2000. p. 324)

A administração pública, estrutura-se ainda por meio do princípio da continuidade da prestação do serviço público. Grande parte da população do país, necessita constantemente de atendimento médico-hospitalar, atendimento escolar para seus filhos, atendimento burocrático em cartórios, registros e tantos outros “motivos que levam as pessoas a necessitar do amparo e da prestação dos serviços públicos”. (FIGUEIREDO, 2008. p. 90)

Obviamente que uma pequena parte, que também faz parte dessa população, não se utiliza desses serviços, ou por ter muito poder aquisitivo e ter condições próprias de subsistência e pagar um plano de saúde ótimo, ou mesmo contratar alguém para representar-lhe em uma simples retirada de documento. Certo é que, os serviços públicos não podem e não devem parar, a continuidade desses serviços é, não somente essencial, mas primordial para que o país, a sociedade em geral possa sobreviver e resolver suas pendências diariamente.

Um motivo muito comum que se ouve a respeito constantemente é a greve de servidores públicos (VENTURI, 1997. p. 77). Paralisações que visam melhoria na vida dessas pessoas, que prestam serviço público, mas que por outro lado prejudica em demasiado essa camada mais necessitada da população (WOLKMER, 2001. p. 34). Haverá a inconstitucionalidade em casos de paralisação total de serviços essenciais, pois assim preceitua a nossa Constituição.

Já a o princípio da razoabilidade no direito administrativo, diz respeito senão, a obrigação a que está incumbido o poder público. Ou seja, cada ato editado pelo poder governante que tem a responsabilidade de zelar pela população, “deve estar amparado pelo princípio da razoabilidade”. (MOREIRA NETO, 1992. p. 122)

Dessa feita, não é razoável, por exemplo, o poder público concretizar um feito em que haverá prejuízo financeiro ao erário público. Isso porque a população enquanto povo da nação e eleitor do representante não pode ver seu “ilustre representante denegrir os direitos do poder público”. (MEIRELLES, 2010. p. 144)

Para Meirelles (2010) deve haver, de certa forma, uma correspondência entre o fato ocorrido e a lei vigorando. Disso resulta uma proporcionalidade entre o que é razoável e o que não o é.

3.1 Intervenção estatal no direito de propriedade privado

Desde o início da vida na Terra o homem usou de seu trabalho ou de escravos para obter alimentos para si e sua descendência. A Bíblia, no Gênesis, já descreve esta incumbência como condição da vida humana na terra, assim fizeram os hebreus, os egípcios e tantos outros povos.

Mesmo registros mais recentes não explicam muitas das questões que podem ser indagadas sobre o uso da terra, o convívio dos homens em relação a ela e o papel do Estado na agricultura.

José Cretella Júnior diz que:

> A historiografia romana é, especialmente, bem rica e documentos sobre Roma e suas colônias. A família romana era patriarcal. No início da historiografia romana, nem todos tinham direito ao casamento ou a relações sexuais monogâmicas. Tratava-se de um privilégio. Com o casamento, houve o surgimento do grupo que era liderado pelo *paterfamilis*. Este poder sobre os demais membros do grupo permaneceria até a morte do chefe e se estendia à mater famílias, filiusfamilias e filiafamilias, os descendentes do filiusfamilias e as mulheres destes, os escravos e as pessoas em mancipio, assimiladas aos escravos. (CRETELLA JUNIOR, 1994, p. 106-107)

Os romanos tinham conhecimento de agrimensura. A partir dos pontos cardeais, traçavam retângulos, quando o lado maior estava na direção Norte-Sul eram chamados de *strigae* e *scamna* quando o tinham na direção Leste-Oeste. Fazer o terreno maior do lado Leste-Oeste parece ser a prática mais comum. Também, em alguns lugares, traçavam quadrados. A repartição era linear.

Os lotes eram, após demarcados, escriturados pelo Estado, o que permitia a cobrança de tributos. O imóvel escriturado era onerado com o imposto sobre a propriedade, enquanto aqueles que não mereceram tal esmero tinham que arcar com impostos que incidiam sobre o patrimônio. Certamente, a escritura pública tornava a ciência de tributar mais atraente.

Segundo Max Weber:

> O Estado costumava vender as terras com direito de retrovenda. Isso permitia equilibrar as finanças do Império com novos ingressos. Quando desejava, em situação favorável, o Estado exercia tal direito reavendo os lotes, o que se compara ao direito de desapropriação. (WEBER, 1994.p.13-14)

Pela *lex agraria*, a propriedade adquirida não podia ser transmitida, nem mesmo aos sucessores, apenas se concedia o *uti frui licere*. Algumas terras não eram concedidas em troca de um foro periódico, mas em troca de um capital. Essas terras, adquiridas em leilão público, recebiam por vezes dupla distribuição, o que era motivo de grande confusão.

Os romanos criaram colônias, geralmente, com 300 colonos. Eram-lhes dado terras (privatim) para horta e pomar, sendo essas subtraídas das terras coletivas. Corresponde a wurten dos campos germânicos. A terra restante será conservada em propriedade comunitária. A propriedade privada era plena e dominava a vida jurídica romana.

Caio Graco tentou estabelecer colônia no território de Cartago, isenta de impostos. Eram lotes de 200 jugadas e outros, ainda menores. Nesta época a propriedade é exclusiva, e os agrimensores só conhecem a concessão em cotas individuais. O fracasso de Graco se deve em parte à distribuição dúplice das terras, pois mais de um titular reclamava o mesmo quinhão.

Durante a era imperial, Roma conhece a riqueza e a glória. A Itália é isenta de impostos e logo depois também do serviço militar. Nas colônias, vive-se o capitalismo agrário, marcado pela cobrança de pelo menos um tributo direto, sem contar com os indiretos, como os cobrados em razão da estrutura alfandegária10. Das terras era cobrado o dízimo. O Estado arrendava grandes áreas por um lustro (cinco anos) ou por 100 anos. Os arrendatários subarrendavam parte delas depois de adquiri-las em leilão.

Os colonos ainda não representavam o que havia de mais degradante na sociedade romana, porém suas condições eram desfavoráveis e assim nos assevera Max Weber que:

> A situação dos colonos, em especial nas fazendas privadas autônomas, era frequentemente precaríssima. Eles estavam em substância vinculados à gleba e a consequência mais importante era a absoluta impossibilidade de abandonar a fazenda. Por outro lado, essa limitação da liberdade de movimento não era considerada, via de regra, uma imposição, já que tal liberdade equivalia ao abandono da gleba cultivada e não era considerada, pois, como um direito significativo. No entanto, para os colonos, era muito mais importante o seguinte problema: a possibilidade de que devessem ser vinculados à gleba, inclusive contra a vontade do proprietário, com o que este não podia rejeitá-los como arrendatários livres normais, nem tampouco aumentar-lhes o foro ao vencer o prazo de um período qualquer de arrendamento. (WEBER, 1994, p. 214)

Havia previsão de quantidades máximas de prestações que o grande arrendatário poderia exigir dos pequenos arrendatários. Disposições foram criadas para impedir que colonos fossem vendidos, à semelhança dos escravos, quando as terras eram transmitidas de um proprietário a outro, uma vez que os colonos estavam vinculados à gleba e eram obrigados a nela permanecer. Os proprietários rurais viviam uma situação cômoda em relação aos colonos, pois tinham interesse em manter subordinados que vivessem e trabalhassem por sua conta e risco e que estivessem à sua disposição na época do plantio e da colheita.

Os escravos viviam em promiscuidade, nos chamados dormitórios, sem direito a estabelecer relações monogâmicas. Comiam todos juntos e eram levados ao trabalho em grupos de 3 a 10 indivíduos, sob a vista dos monitores (vigilantes). A distribuição das tarefas era feita em função da força física. Os mais fortes para a lavoura e os mais fracos para os vinhedos. Com o tempo, a valorização da técnica e a qualificação do trabalho escravo levaram-nos a melhores condições de vida, inclusive com o abandono das vilas rústicas e dos dormitórios, com direito ao casamento livre.

Atualmente, vive-se dentro de um sistema de apropriação de riquezas, o que, normalmente, faz com que a propriedade represente a espinha dorsal do sistema privado. O direito de propriedade é um direito real e como tal recai diretamente sobre a coisa.

Sílvio Rodrigues (1993) sustenta que é um direito absoluto, exclusivo e perpétuo, sendo assim, Tal ideia encontrou ressonância entre os civilistas até a Constituinte de 1988.

Após a nova Carta Magna e os estudos de Direito Constitucional que se sucederam, os operadores do direito assistem maravilhados às profundas mudanças que a publicização do Direito Civil trouxe, fazendo com que a visão do Direito Civil a partir de uma perspectiva constitucional recebesse um escopo social que o despatrimonializa e o humaniza ao sintonizá-lo com os ideais da República insculpidos no art. 3º, tornando ainda mais repleta de belezas e cores avivadas a seara do Direito Civil.

Caio Mário da Silva Pereira (1994, p. 72) ressalta o direito de propriedade, e este compreende o direito de agir diversamente da coisa, usando, gozando ou dispondo dela: *ius utendi, fruendi et abutendi.*

A propriedade é plena quando esses direitos encontram-se reunidos em uma só pessoa. A propriedade é excludente, uma vez que os não-proprietários têm as portas e as janelas de tais domínios fechadas diretamente para si, e qualquer bem-estar que possam experimentar de propriedade alheia se deve à vontade do proprietário ou ao pagamento do preço estipulado.

Vê-se que na cultura romana estão as bases da propriedade moderna, porém, mudanças sociais de grande impacto desfiguraram propriedade como foi no passado concebida. O condomínio ou copropriedade era acidental na cultura romana. A explosão demográfica democratizou a propriedade, permitindo que grandes contingentes da população possuíssem algum tipo de propriedade, inclusive tornando popular e comum o condomínio horizontal. Sob uma perspectiva atual, cada vez mais a propriedade se compromete com a satisfação da coletividade, convertendo seu uso compulsoriamente em um bem social.

O direito de usar *(ius utendi),* a coisa é colocada a serviço do titular. O dono pode empregá-la no próprio benefício ou de terceiros. O proprietário tem o direito de não-usar, guardando-a ou mantendo-a inerte. O direito de usar encontra limitações, ora no sentido de restringir o uso, ora com o objetivo de exigir que tal uso seja efetivado em benefício de todos, mesmo que indiretamente.

Já o direito de gozar (ius fruendi), identifica-se com a percepção dos frutos e dentro da expressão gozo, cabe a ideia de uso, sendo assim utilizado desde os romanos.

O direito de dispor (*ius abutendi*), trata-se do poder de alienar a qualquer título, desde a celebração do contrato de compra e venda e doação. Trata-se de extinguir a coisa, como no caso dos fogos de artifícios, madeira na lareira, carvão nos churrascos de sábado. Significa também o poder de gravar a coisa com ônus ou submetê-la ao serviço alheio. Funciona nos casos de alienação fiduciária em garantia, no caso de hipoteca, penhor e anticrese.

Por último, o direito de reaver (*rei vindicatio*) a coisa de quem injustamente a detenha era desde os romanos o direito de ação próprio para retomar o bem de quem o conserva sem causa jurídica. O direito de propriedade é direito à substância da coisa, em torno do qual se congregam as faculdades elementares.

A propriedade encontra alguns limites para fins de tutelar os direitos daqueles que se encontram na situação de não-proprietários do bem que afeta direta ou indiretamente suas vidas. Trata-se de defender interesses difusos ou individuais específicos.

De acordo com Sílvio Rodrigues:

> Talvez se possa dizer que a evolução histórica do direito de propriedade se manifesta, em linhas gerais, no sentido de uma incessante redução dos direitos do proprietário. A despeito de se haver, acima, afirmado seu caráter absoluto, o domínio sempre sofreu restrições e a evolução profunda que experimenta em nossos dias se marca por um considerável aumento de tais restrições. Ao lado das limitações voluntárias, tais como, as servidões, o usufruto ou as cláusulas de inalienabilidade, ou impenhorabilidade, outras existem que ou decorrem da própria natureza do direito de propriedade ou são impostas pela lei. As primeiras, ou seja, as restrições derivadas da própria natureza do direito, se explicam através do recurso à noção de abuso de direito. (RODRIGUES, 1993, p.84).

O proprietário, no uso de seu direito, não pode ultrapassar determinados limites, pois se deles exorbita, estará abusando e o seu ato deixa de ser lícito (CC, art. 160, n. I, 2º parte). Porque os direitos são concedidos ao homem para serem utilizados dentro de sua finalidade.

Entende-se que se tal utilização é abusiva, o comportamento excessivo do proprietário não alcança proteção do ordenamento jurídico que, ao contrário, impõe-lhe o ônus de reparar o prejuízo causado. O exercício do direito encontra uma limitação em sua própria finalidade.

3.1.1 Função social da propriedade

O direito inerente aos bens e a sua posse e propriedade sempre estiveram no enfoque alhures, isso porque é um direito que envolve uma questão financeira muito grande e em muitos casos os valores são altíssimos.

A função social dessa propriedade então está prevista pela nossa Constituição Federal em seu artigo 5º.

Nesse diploma legal da Carta Magna, consta no inciso XXII, que a propriedade tem direito garantido pela lei e portanto, inviolável seria do ponto de vista do penhor judiciário. Obviamente com algumas exceções como o caso de bem de família. Essa propriedade tida na Constituição atenderá uma função social e que portanto, não poderia ser tratada apenas como bem da economia.

Assim é que a atividade econômica do país é cerceada de princípios e esses são relacionados com a legislação, assim os direitos individuais seriam permutados diante da função social da propriedade e o que traz o artigo. 5º, XXII, XXIV, XXV e XXVI da Carta Magna.

> Artigo 5º: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento. (BRASIL, 1988).

Anteriormente à entrada do novo código civil não havia previsão da função social a não ser de forma principiologica, o que muda com a entrada do novo diploma é a inclusão do que outrora fora um princípio, agora é taxativamente delegado pela lei. Outrora apenas sem relevância o princípio citado, agora de suma importância para as relações comerciais e de atentar-se a todos ao realizarem negociações.

Oportunamente com a entrada do novo Código Civil, houve a inclusão de um diploma legal no seu corpo que é artigo 1228, com isso efetiva-se o que antes era apenas implícito por meio de princípio.

> Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2o São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3o O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5o No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (BRASIL, 2002).

Atualmente no direito de propriedade, não mais impera a individualidade mas um conjunto de ações de proteção da flora e fauna, e ao meio ambiente em geral assim como seja evitada a poluição do ar e das águas. (MELO, 2002)

O movimento socialista do século XIX influenciou o legislador no sentido de limitar o uso da propriedade, o que tem sido feito pela legislação esdrúxula, sem contar com a publicização do direito civil a que se está assistindo e que tem abalado as nossas vidas. Alguns limites ao direito de propriedade elencados a partir da esfera civil são:

- As relações decorrentes do direito de vizinhança (CC, arts. 1.277 a 1.281);
- As servidões prediais (art. 1.378 a 1.389);
- Disposições protetoras da família, como as que impossibilitam doações do cônjuge adúltero ao seu cúmplice (art. 550);
- A Lei n. 8.245/91, que só permite o direito de retomada pelo proprietário do prédio locado em casos restritos e expressos.

O Direito de Propriedade passa por uma completa metamorfose, despede-se de sua natureza absoluta, perpétua, exclusiva e intangível para ocupar o trono que sempre foi seu, aquele que alimenta a humanidade, que partilha entre os homens as dádivas da natureza e se incorpora ao patrimônio social dos povos.

Washington Barros Monteiro diz que:

> Surge assim a moderna concepção do direito de propriedade, com a sua função social bem determinada, geradora de trabalho e de empregos, apta a produzir novas riquezas e contribuir para o bem geral da nação. É a propriedade dos novos tempos, a eliminar a propriedade estéril e improdutiva. (MONTEIRO, 2000, p. 90)

A questão da função social da propriedade é constitucional. Os civilistas preferem deixar o assunto para a esfera constitucional. Atualmente, se está assistindo ao processo de publicização de Direito Civil, nada mais natural do que trazer à Ciência o que é tratado pela Constituição, às vezes, o que os civilistas escrevem acaba se inserindo no plano constitucional, uma vez que a abordagem do Direito Civil é constitucionalizada.

Orlando Gomes (1994) foi reconhecidamente um dos maiores civilistas deste país. Sua lucidez tem feito falta, mas Deus quis que este ilustre civilista vivesse as emoções da constituinte de 1988 e pudesse refletir a partir do texto promulgado na primavera daquele ano.

Preferiu repensar à luz das inovações a partir do Sistema Civilista, trazendo o conteúdo formal da Carta Magna para a esfera civil. Reputa a função social da propriedade como sendo um direito subjetivo.

Ao tratar da função social da propriedade é preciso estabelecer a fonte da qual jorrou a ideação e identificar as determinantes ideológicas da concepção. Leon Deguit introduziu a ideia de que os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir. O proprietário deve se comportar e ser considerado, quanto à gestão de seus bens, como um funcionário, onde a explicação clássica de Jacques de Lanversin (1975) sobre a função social da propriedade é aqui apreendida:

> A propriedade deixou de ser mero direito subjetivo do indivíduo e começa a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária. A propriedade implica para todo o detentor de uma riqueza a obrigação de utilizá-la para o desenvolvimento da riqueza social e para a interdependência social. Só o proprietário pode executar uma certa tarefa social. Só ele pode elevar a riqueza geral empregando-se a sua própria; a propriedade não é, de maneira alguma, um direito intangível e sagrado, porém, um direito em constante mudança que se deve modelar sobre os anseios sociais às quais deve responder.(LANVERSIN, 1975, p.44)

A propriedade é, antes de tudo, um bem social. Pessoas investidas na condição de proprietários devem zelar para que suas ações possam reduzir as dificuldades por que passam os povos, de forma especial, nos países endividados e vítimas das sequelas do capitalismo tardio.

Essa esperança e confiança depositadas em muitos operadores da agropecuária, das atividades loteadoras, incorporadoras, construtoras, não são ingênuas. Muitos darão o melhor de si. Cabe, quanto à outra parcela – a dos especuladores, gananciosos, desonestos, gente que pode ser definida genericamente como de má-fé, exigir o cumprimento da Constituição Federal e lhes impor os ônus pelos seus erros.

3.1.2 Direito à propriedade, princípio constitucional

Nos Direitos fundamentais está assegurado o direito de propriedade. Diz o art. 5º da Constituição Federal de 1988, “XXII – É garantido o Direito de propriedade” e “XXIII – A propriedade atenderá à sua função social”. O legislador inseriu tal vontade também na ordem econômica ao estabelecer no art. 170 – “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa tem por fim assegurar a todos a existência digna,

conforme os ditames da Justiça Social, observados os seguintes princípios: I- Soberania Nacional, II – Propriedade privada, III – Função social da propriedade". (BRASIL, 1988)

A propriedade privada é um direito fundamental. O ser humano não terá suas terras tomadas pelo Estado com uma retórica em prol de um bem social coletivo que, em verdade, a história dos povos mostrou ser a locupletação de alguns em detrimento das grandes maiorias.

A coletivização da propriedade privada garante apenas que, em nome do Estado, burocratas embrulhados na bandeira da pátria tenham para si, à custa da exploração de grandes contingentes de trabalhadores, muito mais do que precisam, de forma desonesta, em detrimento de excluídos e trabalhadores que pensam em servir a todos quando servem a alguns.

Andou muito bem o legislador ao assegurar o direito à propriedade privada, ao ouvir os apelos que ecoam desde a Rerum Novarum, quando o liberalismo se tornou parte ilegítima para pleitear tão extraordinária e bela liberdade.

A propriedade privada é concedida ao homem, mas não de forma irresponsável. Ela só é possível, só é juridicamente tutelada, quando, em contrapartida, a propriedade cumpre com sua função social. Resta-se perguntar quais são as condições da liberdade de possuir, de ser proprietário? Essas condições estão elencadas no art. 186 da Constituição Federal de 1988. (CARVALHO FILHO, 2005).

3.1.3 Supremacia do interesse público e a coletividade sobre o privado

O Princípio da Supremacia do interesse público, ocorre no âmbito das relações sociais, quando surgir conflitos entre o interesse público, o qual informa todo o direito administrativo, direcionando as condutas a serem tomadas. Ocorrendo tais conflitos há de prevalecer o interesse público, pois este é quem atende o maior número de pessoas.

Ilustres autores, com essa teoria obstava seus leitores a pensar de forma diferente, induzindo a essa visão, e impedindo de ter uma opinião crítica sobre o assunto. Todavia embora importante o Princípio da Supremacia do Direito Público sobre o privado, temos que ser cautelosos na sua aplicação, uma vez que os direitos individuais também clamam pela sua observância. (ROCHA, 1999)

Como imaginar uma solução quando direitos individuais conflitam com os coletivos? Como a Administração Púbico pode resolver isto? Daí surge o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, que é a ponderação entre esses dois interesses: público e individual, assim buscaríamos uma resposta mais coerente ao caso concreto. Não seria questão de um princípio prevalecer sobre o outro, e sim qual teve mais peso, isso é muito específico, não é uma regra absoluta.

Os direitos fundamentais convivem com a supremacia do interesse público, pois sendo os direitos fundamentais de cláusula pétrea não podem ser esquecidos ou menosprezado. Tal princípio está implícito, mas tem força jurídica como qualquer outro princípio explícito. Assim todos os princípios devem ser aplicados, pois não há como sobrepor um ao outro, é necessária ponderação para que possa encontrar a solução mais adequada, e não que um desses interesses venha substituir o outro. (PAES, 2004)

O direito fundamental individual deve ser respeitado pelo Administrador Público, mesmo que é sabedor que este deve privar pelo interesse público, é preciso equilíbrio entre esses interesses, a fim de chegar a um Estado ideal e democrático, onde interesses individuais e coletivos possam conviver harmoniosamente.

Logo o princípio da supremacia do interesse público deve ser ponderado quando estiver em jogo interesses particulares, que deve ser conhecido como um ser social possuindo legítima prerrogativas constitucionais.

O caráter de universalidade é um dos elementos do Estado e efetiva-se como um valor supremo e confere direito soberano sobre os cidadãos. O Estado como realidade superior reivindica do cidadão o sacrifício de sua propriedade enquanto particular, bem com a reintegração de sua propriedade ocupada, mesmo que haja cessão de uso ou de direitos. (ROCHA, 1999)

Não pode publicizar a função social da propriedade quando o objeto é a propriedade pública, configurando um direito absoluto do Estado, não podendo ser flexibilizado.

É inaplicável o princípio da função da propriedade aos imóveis da União, Estado, Distrito Federal e Municípios. A propriedade pública fica subordinada a um conjunto de deveres que só poderão ser remanejados para atender os interesses da coletividade. São

indisponíveis e irrenunciáveis para o Administrador Público. Logo, o Estado não pode submeter a propriedade pública aos interesses de particulares.

A população ao eleger seus representantes dá uma procuração para que ele possa agir em prol da população e o Estado se legitima buscando sempre atender a coletividade e não um grupo de cidadãos que visam seus interesses particulares.

O Estado Constituído se põe acima dos indivíduos, é reservado a este uma soma de poderes maiores aos quais os cidadãos se submetem em benefício da coletividade.

O Estado exerce atos de império quando desapropria um imóvel particular, este não pode contestar quando a destinação do imóvel for para o interesse público, para favorecimento da maioria. No caso de desapropriação há a obrigação do Estado de indenizar. Todavia, quando se trata de bem público mesmo que o possuidor tenha cessão de uso da propriedade, esta pode ser reivindicada em qualquer tempo, sem que haja necessidade de indenização.

3.2 Conceito e definição de requisição administrativa

Ao conceituar o instituto jurídico busca-se antes entender como este se comporta diante do ordenamento jurídico, sociedade e sua aplicação no caso prático. Para que com isso possa-se ater a uma conceituação mais próxima e detalhada possível acerca do instituto.

A respeito da requisição administrativa, para Gasparini (2003), esta pode ser conceituada como sendo uma forma de utilização auto executória por parte da administração pública, de bem de um particular, em razão de um perigo público iminente. Podendo ou não haver indenização a posteriori, no caso de dano à propriedade privada.

Seguindo-se ainda na lição de outra doutrinadora, Maria Di Pietro (2002b), ensina que a requisição administrativa pode ser entendida como sendo um ato administrativo de cunho unilateral do poder público administrativo, pelo qual se utiliza de bens e serviços privados diante da necessidade de atendimento de necessidades coletivas, seja em relação a existência de um perigo iminente ao público ou mesmo em caso de tempo de guerra.

Já na concepção do ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello (2003), a requisição administrativa:

> É o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e auto executório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa in natura obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado". (MELLO, 2003, p. 277).

Dessa maneira, entende-se que a requisição administrativa é um ato do poder público administrativo que consiste na utilização de bens ou serviços de um particular por parte do poder público para atender uma demanda urgente de perigo iminente. Sendo certo, que a necessidade coletiva é superior e se perfaz em detrimento da necessidade privada individual.

3.3 Requisição da propriedade privada

A requisição administrativa se perfaz na ocorrência de perigo público iminente. Diante disso, o Estado poderá utilizar-se de bens e serviços de particulares para utilização da coletividade.

Este instrumento é um direito unilateral da gestão pública, que por meio de utilização coativa de bens ou serviços particulares, promove execução em favor da autoridade pública requisitante.

A restrição ao direito de propriedade do particular, assemelha-se ao instituto da desapropriação. Tanto pode ser promovida no âmbito civil quanto militar. Neste último caso, poderá haver necessidade de proteção da segurança e soberania nacional.

Para Carvalho Filho (2005), a requisição administrativa tem como finalidade

> [...] preservar a sociedade contra situações de perigo público iminente. [...] 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. [...] o ato administrativo que a formaliza é auto executório e não depende, em consequência, de qualquer decisão do judiciário. [...] só não será legítima se não estiver configurada a situação de perigo mencionada na Constituição. Nesse caso pode o proprietário recorrer ao judiciário para invalidar o ato de requisição. [...] a apreciação, todavia, há de cingir-se ao exame da legalidade do ato, e não aos aspectos de avaliação reservados ao administrador. Se falta o pressuposto do perigo público iminente, por exemplo, cabe ao Judiciário invalidar o ato por vício de legalidade. A extinção da requisição se dará tão logo desapareça a situação de perigo público iminente. Por essa razão, a requisição é de natureza transitória, sabido que aquela situação não perdurará eternamente. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 623)

Como visto, nos casos de situações urgentes ou emergências estabelecidas como prioridade na da ordem, paz social, saúde coletiva etc., poderá haver a requisição de bens e serviços privados em benefício da coletividade.

Neste sentido, é a lição de Petronio Braz (2001) que diz:

> [...] interesses sociais de maior vulto, que necessita de bens para solucionar situações urgentes, imprevistas e transitórias, em casos de calamidade pública oficialmente declarada, estado de sítio, comoção intestina ou guerra. (PETRONIO BRAZ, 2001, p.637)

Dessa forma, o Município, por meio de decreto, poderá declarar calamidade pública e com isso haver a requisição administrativa de bens e serviços privados para atender ao interesse público que é superior ao particular, como visto em tópico retro. Sendo assim, a própria Constituição Federal de 1988 estabelece tal possibilidade no artigo 5º, XXV.

Devendo-se esclarecer ainda que, haverá indenização ao particular, no caso de ocorrência de danos ao bem requisitado e ao particular que prestou o serviço.

3.4 Fundamentos jurídicos e elementos da requisição administrativa como ato administrativo unilateral

A requisição administrativa fundamenta-se na necessidade coletiva em detrimento da do particular. Sendo assim, tem-se como exemplo a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, que permite o entendimento de que a necessidade de muitos sobrepõe-se a de poucos.

Ou seja, a requisição de bem de particular por exemplo para atender uma demanda de perigo iminente para a população, é possível pois o particular não pode se sobrepor a toda a sociedade.

Há contudo que se afirmar, que este instituto tem poder de ato administrativo, por isso está sedimentado em prerrogativas e limitações do direito público.

O ato administrativo, pode ser descrito como sendo a manifestação de vontade da administração pública, assim como a pessoa natural detém o direito de manifestação legal perante os diversos órgãos e situações jurídicas, a administração também detém o direito unilateral de manifestar-se. (ALEXANDRINO, 2008)

O princípio maior e objetivo dessa manifestação por parte da administração é o de resguardo e aquisição ou modificação na declaração de direitos ou imposição de obrigações aos administrados ou à própria administração pública. Nesse sentido, apresenta-se o conceito, atributos e modalidades de ato administrativos no direito administrativo brasileiro.

O conceito de ato administrativo pode ser dito como a manifestação unilateral da vontade da administração púbica. Assim é também que descreve Meirelles ao expor sua conceituação. Ressalta que "ato administrativo é toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria". (MEIRELLES, 2010. p. 687)

Outros autores como Figueiredo (2008) ensinam que o ato administrativo pode ser conceituado como sendo a manifestação de vontade do Estado por meio de seus representantes.

Há ainda de acordo com a autora a possiblidade de que o ato administrativo possa ser efetuado por declaração do estado inclusive podendo ser efetivada por um concessionário de se serviço público, estando este no exercício de suas prerrogativas públicas.

O conceito de ato administrativo atribuído por Di Pietro é que "a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário". (DI PIETRO, 2010. p. 177)

De acordo com o conceito apresentado por Di Pietro apresentado acima, entende-se que o ato administrativo só poderá gerar efeitos imediatos e não poderia abarcar atos materiais e enunciativos que não produzem efeitos jurídicos.

O ato administrativo portanto, desencadeia-se com traços característicos que são envolvem a posição de supremacia da administração pública e a sua vontade unilateral.

São elencados atributos ao ato administrativo, estes entendidos como sendo a presunção de legitimidade do ato administrativo, a auto executoriedade e a imperatividade.

Dessa forma, a presunção de legitimidade, de acordo com os ensinamentos de Mello (2011) o tal atributo refere-se ao fato de que os atos praticados pela administração pública se

presumem legítimos. Entretanto, essa presunção de legitimidade é relativa e não absoluta. Ou seja, pode haver e admitir-se prova em contrário, cabendo a quem alega provar o alegado. Diante do exposto, a presunção da legitimidade dos atos administrativos, permite sua aplicação imediata, em havendo provas de que o ato é ilegal, devem ser tomadas as medidas cabíveis, mas antes disso são aplicados normalmente.

Já a respeito da auto executoriedade, esta relaciona-se com a prática de atos pela administração pública independentemente de autorização do poder judiciário, contudo, se houver com a realização do ato uma parte ofendida, esta pode buscar o judiciário para controlar o ato (CARVALHO FILHO, 2009).

Há, segundo Meirelles (2010), dois enfoques diferentes a respeito da auto executoriedade que devem ser entendidos. O primeiro deles é quanto à exigibilidade, ou seja, a possibilidade de a administração decidir sem a presença do Poder Judiciário, isso para todos os atos.

E o outro enfoque diz respeito à especificidade da executoriedade, em que a execução desse ato nem sempre pode ser feita sem a presença Poder Judiciário, somente se faz sem a presença dele, se houver expressa previsão legal ou em situações urgentes (MEIRELLES, 2010).

O terceiro atributo relacionado ao ato administrativo é a imperatividade desse ato. Esse conceito faz entender que “os atos são obrigatórios, impostos, coercitivos, ou seja, tais atos se impõem a terceiros, independentemente de sua concordância” (PAULO, 2006. p. 211).

Dessa feita, diante da imperatividade do ato administrativo, a administração pública, agindo dentro do princípio da legalidade poderá impor unilateralmente suas determinações.

As modalidades de ato administrativo podem ser definidas como sendo ordinatório, punitivos, negociais, enunciativos e normativos. Esses atos são descritos a seguir.

Os atos administrativos da modalidade ordinatório, visam disciplinar o funcionamento da administração pública e a conduta funcional de seus agentes. Esses atos advêm do poder de hierarquia presente na Administração. São exemplos de utilização desses atos as instruções normativas e circulares, assim como as portarias, ofícios e despachos. (MOREIRA NETO, 1992. p. 112)

Os atos de natureza punitivos da administração existem para cumprir o papel de punição e repressão de infrações administrativas, ou mesmo alguma conduta praticada de forma irregular, de administrados ou servidores públicos. Esse engloba o poder de polícia e o poder disciplinar existente no âmbito da administração pública, como por exemplo a multa interdição de atividades ou afastamento de cargo ou função pública (FIGUEIREDO, 2008. p. 198).

Já os atos administrativos na modalidade negocial, podem ser descritos como sendo aqueles que contêm declaração de vontade do poder público, segundo Figueiredo (2008) que coincide com a vontade do particular, tem ainda objetivo de concretizar negócios públicos ou atribuir certos direitos ou vantagens ao particular, como por exemplo, tem-se a outorga de licenças, autorizações e permissões.

Os atos administrativos na modalidade enunciativos, limitam-se a certificar ou atestar um fato jurídico, e não tem vinculação ao enunciado. Como por exemplo, a emissão de certidões e atestados ou mesmo pareceres por parte da administração.

Por fim os atos normativos, visam a aplicação da lei, contendo assim um comando geral do poder executivo. Este, estabelece regras gerais e abstratas, pois visam a explicitar a norma legal. Como por exemplo, a emissão de decretos e regulamentos ou mesmo regimentos e resoluções segundo Di Pietro, (2001), o que denota a importância do poder executivo e o controle que é feito por este ente a respeito das modalidades de ato administrativo.

Dessa forma, pode-se dizer que o objeto da requisição deve ser uma forma de constituição do instrumento para facilitar a concretização dos objetivos inerentes à administração pública.

3.5 Elementos passíveis de requisição

A requisição administrativa pode se apresentar de diversas formas. Isso porque não é possível a enumeração taxativa de todos os bens e serviços que a administração pública possa requisitar.

Diante disso, pode-se dizer que a administração pública pode requisitar bens e serviços nas mais diversas ocasiões e áreas como por exemplo, na área militar, civil e aérea.

A requisição pode se dar em bens imóveis, bens moveis, bens semoventes e em serviços, como visto a seguir.

3.5.1 Requisições administrativas de bens imóveis

A requisição administrativa de bens imóveis deve sempre promover antes os bens imóveis públicos, não havendo mais estes, procederá com a requisição de bens imóveis de particulares.

Deve-se ainda ter em mente que a requisição administrativa deve causar o menor gravame à parte, ou seja, não se deve proceder à requisição de um bem imóvel que abriga pessoas idosas para instalação de local de votação, quando se deveria proceder de forma menos gravosa à população pela requisição de um prédio adequado. (MELLO, 2003)

Um bom exemplo a ser utilizado é requisição de bem imóvel para instalação de zona eleitoral. De forma gratuita, a cessão de uso de imóvel, é concedida ao poder público administrativo.

Há ainda que se ressaltar a possibilidade de requisição administrativa prevista em legislações esparsas. Como exemplo, tem-se a lei 8.080 de 1990, prevendo no artigo 15 a imposição à União, estados e Municípios de atribuições a respeito do atendimento à necessidade coletiva, urgente e transitória. Assim como perigo iminente e calamidade pública.

3.5.2 Requisições administrativas de bens móveis

A requisição administrativa de bens móveis, pode ser efetuada quando houver necessidade coletiva que se relaciona a perigo iminente, como por exemplo, epidemias.

Nesse caso, poderá haver requisição de pessoas físicas ou jurídicas que sejam uteis ao poder público administrativo. Sendo certo que poderá haver indenização posterior a utilização dos bens. (MELO, 2003)

3.5.3 Requisições administrativas de bens semoventes

A requisição administrativa de bens semoventes, já fora muito utilizada, como por exemplo na requisição de animais para transporte de pessoas, como cavalos por exemplo. Atualmente não é muito usual a referida requisição, contudo, ainda poderá ser utilizada.

Por exemplo, a requisição de animais para alimento de soldados em casos de requisição militar.

Pode ser ainda requisitado alimentos para a população, em casos de calamidade pública. A requisição pode se dar por exemplo, em animais de corte, para que se possa alimentar soldados em tempos de guerra, ou mesmo alimentar a população de uma região devastada e que não se tenha outra alternativa viável para sanar a necessidade coletiva. (MELO, 2003)

3.5.4 Requisições administrativas de serviços

A requisição administrativa de serviços é mais complexa do que a de bens por exemplo. Isso porque o serviço é desempenhado por uma pessoa, e esse indivíduo estaria sendo obrigado a desempenhar serviço a contra gosto, já que a requisição administrativa é um ato administrativo unilateral.

A requisição de serviço poderá ser arguida para atendimento de uma necessidade e demanda social. Deve ser imprescindível para atendimento da população, não sendo possível nenhuma outra forma de requisição administrativo de serviço.

Exemplos de requisição de serviço é a de mesário eleitoral, que dispõe de trabalho pessoal na consecução da eleição. Ou mesmo, o serviço militar, que será composto por jovens que possam ser utilizados em caso de necessidade.

3.6 Indenização na requisição administrativa

É previsível o entendimento de que a requisição administrativa, seja qual for o seu modo, gera prejuízos ao cidadão requisitado. O bem requisitado pode ser deteriorado,

danificado etc. A prestação de serviço pode gerar prejuízos de cunho social ou particular, familiar etc.

Uma indenização clara é no caso de requisição de serviços de mesário para a justiça eleitoral, em que não se indeniza de forma pecuniária, mas sim com direito a dias de folga no trabalho assalariado.

Já na ocorrência de danos ao bem requisitado, este poderá ter uma indenização mensurada financeiramente. Para tanto, deve haver a comprovação do dano oriundo da requisição administrativa.

Com relação ao valor da indenização, deve este ser razoável e suficiente para cumprir o preço do bem.

3.7 Possibilidade de delegação para organização social da saúde na requisição administrativa de bens e serviços

A requisição administrativa de bens e serviços, como visto, é realizada de forma unilateral pelo poder público administrativo. Contudo, a delegação para organizações sociais de saúde, gera ainda muitas discussões doutrinárias.

A principal forma de delegação do serviço de saúde para uma OSS é por meio de parceria em contrato de gestão. A Lei Federal nº 9.637 de 1998 determina no artigo 5º que o contrato de gestão é "o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º." (BRASIL, 1998)

Segundo ensina Meirelles (2001, p.366) diz que o contrato de gestão pode ser descrito como sendo um "instrumento jurídico básico dessa forma de parceria entre o setor público e o privado". A referida lei trata do contrato de gestão como sendo um instrumento, contudo, para o autor, o correto é uma parceria de cunho operacional entre a administração pública e o ente privado.

Segundo Paes (2004) não se poderia conceder ao ente privado serviços exclusivos do Estado. Contudo, em serviços em que há concorrência o Estado poderá conceder ao ente privado por meio de contrato de gestão o direito delegado de atuar na área de saúde por exemplo. Atendendo a princípios constitucionais e direitos fundamentais.

Importante observar o que ensina Paes (2004), ao dizer:

> Sendo a saúde serviço não exclusivo do Estado, é permitido que a iniciativa privada desempenhe atividades a ela relacionadas. Entretanto, conforme o disposto no artigo 199, da Constituição Federal, esse exercício deve ser realizado de forma complementar, ou seja, as entidades privadas podem prestar serviços de saúde, mas deve subsistir o dever do Estado de prestá-los diretamente. (PAES, 2004, p. 119)

A principal crítica verificada em relação a delegação de serviços de saúde pelo Estado reside no fato de que não se respeitam as normas de direito público.

Ou seja, não há licitação para contratação de pessoal, não há exigências inerentes a serviço público administrativo. Havendo apenas a relação contratual firmada pelo instrumento da gestão de contrato.

CONCLUSÃO

Ao promover o estudo a respeito da requisição administrativa, verifica-se que é um instituto de natureza administrativa e social, tendo em vista que permite garantir a continuidade de serviços básicos, como no caso a saúde, em casos de demanda pública necessária.

Aparentemente a requisição administrativa comporta-se como uma imposição do poder público em detrimento do direito do particular, como a invasão por meio da intervenção ao direito de propriedade em bens e serviços. Contudo, há de salientar que se bem fundamentada e operada a requisição administrativa pode se concretizar em uma ferramenta importante de promoção e continuidade no amparo social quando demandadas pelo cidadão.

Diante do estudo foi possível verificar que nos casos em que há iminente perigo público a administração pública poderá utilizar-se da requisição administrativa para intervir no direito do particular.

Contudo, há também a diretriz legal de indenização posterior se causar danos, para inibir casos de natureza duvidosa de intervenção estatal na propriedade privada. A requisição administrativa possibilita ainda mais estudos pois comporta um quadro geral social maior diante da evolução da sociedade.

A delegação de serviços de saúde para OSS, encontra críticas de diversos doutrinadores, principalmente no ponto congruente que é a delegação de serviços sem a devida regularidade. Havendo apenas um contrato de gestão que muitas vezes não é fiscalizado de forma correta pelo poder público. Entretanto, a eficiência e eficácia da prestação desses serviços por organizações sociais de saúde, aumenta a possibilidade de beneficiar a população. Com isso, percebe-se que a sociedade ainda necessita de discussões acirradas a esse respeito, não somente no âmbito jurídico legal, mas também no social, público-administrativo e gestão, para que se possa prover formas melhores de prestação de serviço público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACURCIO, Francisco de Assis. Política de medicamentos e assistência farmacêutica no Sistema Único de Saúde. In: ACURCIO, Francisco de Assis (Org.) **Medicamentos e Assistência Farmacêutica**. Belo Horizonte: COOPMED, 2003. p. 31-60.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. Promessas e resultados da nova gestão pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. Revista de Administração de Empresas, Brasil, v.48, n.3, p.64-80, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado.** 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1999.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ARAÚJO, Edemir Netto. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional das pessoas portadoras de deficiência**. 2. ed. Brasília: Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 1997.

ARAUJO, Luiz Roberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 100.

ANDRADE, E. P. de. Gestão de terceiros. In: IBAÑEZ, N. et al (orgs) Política e Gestão Pública em Saúde. São Paulo: Hucitec Editora: Cealag, 2011.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. Razoabilidade, proteção do direito fundamental à saúde e antecipação de tutela contra a Fazenda Pública. **Revista da AJURIS/ Doutrina e Jurisprudência**, ano XXVII, n. 86, tomo II, p. 361- 374, jun. 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Grandes Temas de Direito Administrativo.** Malheiros, 2009.

BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os Direitos Sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.) **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.107-131.

BARROS, Wellington Pacheco. **Elementos de direito da saúde**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à Judicialização Excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a Atuação Judicial. **Revista Jurídica UNIJUS**, v. 15, p. 13-38, 2008.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. **Métodos para resolução de conflito entre direitos fundamentais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 45

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRASIL. **Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção proteção e recuperação da saúde a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providencias. Publicado no D.O.U. em 20 de setembro de 1990.

BRASIL. **Lei nº 9637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 15 Julho 2017.

BRAZ. Petrônio. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Ed. de Direito, 2001.

CARVALHO. Guido Ivan e SANTOS, Lenir. **SUS – Sistema Único de Saúde**, 4ª edição, Campinas – SP: Unicamp, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 14. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Carvalho, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**, 1ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial:** O papel do poder judiciário na sua efetivação. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC, Porto Alegre, 2011.

COSTA, I. M. C.; JUNIOR, N. C.; NASCIMENTO, V. B. **Relação entre público e privado na atenção primária à saúde**: considerações preliminares. Saúde e Sociedade, São Paulo, v.20, n.4, p.971-979, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito romano**: o direito romano e o direito civil brasileiro. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CUNHA, J. P. P; CUNHA, R. E. Sistema Único de Saúde: princípios. In: CAMPOS, F. E; TONON, L. M; OLIVEIRA JÚNIOR, M. (Orgs.). **Caderno Planejamento e Gestão em Saúde.** Belo Horizonte: Coopmed (Caderno de Saúde, 2). p. 301.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado.** 21. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____, Maria Sylvia Zanella. **Do direito privado na administração pública**. São Paulo: Atlas, 1998.

_____, Maria Sylvia Zanella. RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002a.

_____. Parcerias na Administração Pública. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002b.

DIAS, Maria Clara. **Os direitos sociais básicos:** uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Direito Fundamental à saúde**: parâmetros para sua eficácia e efetividade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista da Defensoria Pública**, São Paulo, v. 1, jul. 2008.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GONÇALVES, Wagner. **Parecer sobre Terceirização e Parcerias na Saúde Pública**. Disponível em: <www.datasus.gov.br/cns/temas/WAGTERC.htm>. Acesso em: 14 mar. 2005.

Gasparini, Diógenes. **Direito Administrativo**, 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 97.

IBANEZ, N.; VECINA NETO, G. **Modelos de gestão e o SUS**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.Php ?ript=sci_arttext&pid=S141312320070007000006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 5 de Agosto de 2017.

JACQUES DE LANVERSIN**, La proprieté, une nouvelle régle du jeu**? Paris, Presses Universitaires, 1975. p. 44.

KELBERT, Fabiana Okchstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no Direito Brasileiro**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LEMBO, Cláudio. **A pessoa e seus direitos.** Barueri: Manole, 2007, p. 15.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

Mello, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Novo código civil anotado**: direito das coisas. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002. p. 40. v. V.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTEIRO, Washington Barros. **Curso de direito civil**. v. 3. São Paulo: Saraiva, 2000.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Controle de constitucionalidade: teoria, jurisprudência e questões**. 3. ed. Niterói, RJ: Impetus, 2009

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**, 10ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1992.p. 155.

NUNES, Luiz Antônio Rizzaro. **O princípio Constitucional da dignidade da pessoa humana**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2002.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos fundamentais sociais. Efetividade frente à reserva do possível**. Curitiba: Juruá, 2008.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e Entidades de Interesse Social**. 5. ed. Brasília: Editora UnB, 2004.

PAULO, Marcelo Alexandrino e Vicente. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

PFAFFENSELLER, Michelli. Te**o**ria dos direitos fundamentais. **Revista Jurídica,** Brasília, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 3.ed. v. 4. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**, 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. **Direito da saúde**: direito sanitário na perspectiva dos interesses difusos e coletivos. São Paulo: LTr, 1999.

ROCHA, Silvio Luis da. **Terceiro Setor**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil**. 20.ed. v. 5. São Paulo: Saraiva, 1993.

Silva, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 29º edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 4. ed. rev. atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 4 ed. ver. atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2006.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; PICCIRILLO, Miguel Belinati. **Direitos fundamentais:** a evolução histórica dos direitos humanos, um longo caminho. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5414>. Acesso em: 18 janeiro de 2014.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TESSLER, Marga Inge Barth. O direito à saúde como direito e como dever na Constituição Federal de 1988. In: **Revista Direito Federal**, Ajufe, Brasília, n. 67, 2001.

VENTURI, Elton. **Apontamentos sobre o processo coletivo, o acesso à justiça e o devido processo social.** Revista de Direito Processual Civil, Curitiba, n. 04, p. 13-39, jan./abr. 1997.

WEBER, Max. **História agrária romana**. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001.