



**CURSO DE DIREITO  
CAMPUS SANT'ANA DO LIVRAMENTO**

**VANDERLEA CASTILHO SILVEIRA MAIA SOUZA**

**DA GESTÃO À PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE COVID-19: CASO  
CONCRETO DO ESTADO DO MARANHÃO - BRASIL**

**Sant'Ana do Livramento  
2021**

**VANDERLEA CASTILHO SILVEIRA MAIA SOUZA**

**DA GESTÃO À PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE COVID-19: CASO  
CONCRETO DO ESTADO DO MARANHÃO - BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, Campus Sant'Ana do Livramento, da Universidade Federal do Pampa, como requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito,

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmela Marcuzzo  
do Canto Cavalheiro

**Sant'Ana do Livramento  
2021**

**VANDERLEA CASTILHO SILVEIRA MAIA SOUZA**

**DA GESTÃO À PARADIPLOMACIA EM TEMPOS DE COVID-19: CASO  
CONCRETO DO ESTADO DO MARANHÃO - BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito pela seguinte banca examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carmela Marcuzzo do Canto Cavalheiro  
Orientadora  
UNIPAMPA

---

Prof. Dr. Fernando Pedro Meinero  
UNIPAMPA

---

Prof. Dr. Rafael Vitória Schmidt  
UNIPAMPA

**Sant'Ana do Livramento  
2021**

Dedico este trabalho ao Grande Criador, que preparou o caminho e endireitou, dia a dia, as minhas veredas (Provérbios 3, Alma 5).

## AGRADECIMENTO

Gratidão ao Senhor por todas as coisas que me permite fazer e por Seu imenso amor por mim.

Gratidão pela família maravilhosa que tenho. Cada um, a seu modo, é uma jóia preciosa que trago comigo. Meu marido, meu amor e companheiro eterno, Luis Carlos, é o responsável por mais esse voo, porque me ama e me dá asas, até quando acho que é tempo de estacionar. Minha primogênita, Valhalla, meu "paraíso", minha desenhista, minha companheira e amiga. Minha filha Valúcia, minha "maravilhosa", meu doce de coco, minha pesquisadora mais que científica, minha companheira e amiga. Meu filho, Luís Octávio, que não é o "oitavo" mas é o meu "glorioso guerreiro", gentil e amável, meu companheiro e amigo. Meus pais, Antonio e Edi, meus heróis, parceiros de uma vida de superação e serviço, de amor ao próximo, de abnegação, de dedicação à família, que me ensinaram que estudar faz parte da vida e que isso é bom. Meu pai, que sempre me disse que não se deve olhar para o chão porque "não perdi nada" ali, mas para frente e além. Minha mãe, que me ensinou a ser mulher, mãe, esposa, filha, aguerrida e persistente, e até mesmo uma "chata de galocha". Nasci de bons pais.

Gratidão pela orientadora que tive, Profa. Dra. Carmela Marcuzzo do Canto Cavaleiro, ou, simples e respeitosamente, Carmela, que aceitou prontamente meu convite e, com disposição e longanimidade, me ajudou a compor este trabalho.

Gratidão por todos os colegas de curso, que me acolheram e incluíram amistosamente em todas as turmas e grupos de trabalho e com os quais fui convivendo e aprendendo.

“Há um tempo determinado para todas as coisas”.

Eclesiastes 3

## RESUMO

Diante do cenário de uma pandemia, o papel do Estado nacional acaba por ceder espaço à atuação internacional dos entes subnacionais. A despeito da conformação jurídico-política traçada pelo modelo de federalismo brasileiro e na busca de alternativas e mitigação dos efeitos da doença provocada pelo SARS-CoV-2, à luz dos dispositivos constitucionais garantidores da vida e da saúde, estados e municípios se tornam os braços operacionais do Estado, legitimados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e por legislação infraconstitucional. O fenômeno paradiplomático, ou diplomacia direta, se evidenciou durante o período da pandemia da Covid-19, pois a área de saúde demandou sua aplicabilidade urgente. Dos objetivos norteadores da pesquisa, se buscou uma abordagem do fenômeno paradiplomático, a partir das transformações gerados na ordem mundial e no comportamento de atores subnacionais frente aos novos padrões de governança e à emergência em saúde pública em nível global, ou seja, as reais possibilidades jurídicas no uso da paradiplomacia, especialmente quando utilizada como ferramenta administrativa nas decisões de governo e complemento à política de redes de cooperação. O trabalho parte de um estudo de caso de caráter descritivo-analítico sobre a aquisição, no mercado internacional, de respiradores (ventiladores pulmonares) pelo estado brasileiro do Maranhão, no ano de 2020, em um contexto de pandemia, à revelia do Governo Federal e num momento em que a atividade de comércio internacional passava por acirrada competição por insumos e equipamentos médicos, cujo objeto principal de estudos é a paradiplomacia utilizada pelo ente subnacional como mecanismo de solução de controvérsia nacional no arcabouço de inserção e articulação internacionais.

Palavras-Chave: Direito, Internacional, Covid-19, Paradiplomacia, Maranhão.

## RESUMEN

Ante un escenario pandémico, el rol del Estado nacional termina dando paso al desempeño internacional de las entidades subnacionales. A pesar de la conformación jurídico-política delineada por el modelo de federalismo brasileño y en la búsqueda de alternativas y mitigación de los efectos de la enfermedad causada por el SARS-CoV-2, a la luz de las disposiciones constitucionales que garantizan la vida y la salud, los estados y municipios se convierten en los poderes operativos del Estado, legitimados por el Tribunal Supremo Federal (STF) y por la legislación infraconstitucional. El fenómeno paradiplomático, o diplomacia directa, se hizo evidente durante el período de la pandemia Covid-19, ya que el área de salud exigía su urgente aplicabilidad. A partir de los objetivos rectores de la investigación, se buscó una aproximación al fenómeno paradiplomático, a partir de las transformaciones generadas en el orden mundial y en el comportamiento de los actores subnacionales frente a los nuevos estándares de gobernanza y la emergencia en salud pública a nivel global, es decir, las posibilidades reales en el uso de la paradiplomacia, especialmente cuando se utiliza como herramienta administrativa en las decisiones gubernamentales y complemento de la política de redes de cooperación. El trabajo parte de un estudio de caso descriptivo-analítico sobre la adquisición, en el mercado internacional, de respiradores (ventiladores pulmonares) por parte del estado brasileño de Maranhão, en 2020, en un contexto pandémico, en ausencia del Gobierno Federal y en un época en que la actividad del comercio internacional vivía una feroz competencia por los insumos y equipos médicos, cuyo principal objeto de estudio es la paradiplomacia utilizada por la entidad subnacional como mecanismo de solución de controversias nacionales en el marco de la inserción y articulación internacionales.

Palabras clave: Derecho, Internacional, Covid-19, Paradiplomacia, Maranhão.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 SARS-COV-2 E PARADIPLOMACIA: CASO CONCRETO DO ESTADO DO MARANHÃO – BRASIL	14
2.1 O “ABRIL DESPEDAÇADO”	17
2.2 A DIPLOMACIA DIRETA	18
2.2.1 DIPLOMACIA EM SAÚDE GLOBAL E PARADIPLOMACIA	19
2.2.2 O JOGO DE XADREZ DO MARANHÃO	21
2.2.3 A LEI 8.666/93 E AS REGRAS SOBRE LICITAÇÃO INTERNACIONAL	24
2.3.4 OS BONS OFÍCIOS: UMA ALTERNATIVA PACÍFICA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL	29
3. A PRÁTICA PARADIPLOMÁTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	30
3.1 A SUBSIDIARIEDADE DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS	31
3.2 DIPLOMACIA DIRETA: VETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS	34
3.2.1 AS REDES DE COOPERAÇÃO: INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARADIPLOMÁTICA	35
4 AS AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS E O DIREITO	37
4.1 NO DIREITO NACIONAL	38
4.1.1 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL(STF)	42
4.2 NO DIREITO INTERNACIONAL	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
6 REFERÊNCIAS	51

## 1 INTRODUÇÃO

À luz da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, é competência comum da União, estados e municípios cuidar da saúde dos cidadãos. No entanto, com a chegada do novo coronavírus ao Brasil, as funções e os níveis de simetria entre os governos federativos vêm, desde fevereiro de 2020, se adaptando à realidade concreta enfrentada nos respectivos territórios nacionais, na medida em que a gestão da crise avança ou retrocede conforme os índices de contaminação da população e a capacidade de resposta sanitária dos entes estatais.

Diante do cenário de uma pandemia, o papel do Estado nacional acaba por ceder espaço à atuação internacional dos entes subnacionais. Apesar da conformação jurídico-política traçada pelo modelo de federalismo brasileiro e na busca de alternativas e mitigação dos efeitos da doença provocada pelo SARS-CoV-2, à luz dos dispositivos constitucionais garantidores da vida e da saúde, estados e municípios se tornam os braços operacionais do Estado, legitimados pelo Supremo Tribunal Federal e por legislação infraconstitucional.

O fenômeno paradiplomático, oriundo das transformações geradas pela pandemia de Covid-19, na ordem mundial, é caracterizado como efeito do comportamento de atores subnacionais frente aos novos padrões de governança e à emergência em saúde pública em nível global. A aquisição, no mercado internacional, de respiradores (ventiladores pulmonares) pelo Estado brasileiro do Maranhão, no ano de 2020, em um contexto de pandemia, à revelia do Governo Federal e num momento em que a atividade de comércio internacional passava por acirrada competição por insumos e equipamentos médicos, deve ser analisada sob um prisma descritivo-analítico à luz da práxis utilizada pelo ente subnacional como mecanismo de solução de controvérsia nacional no arcabouço de inserção e articulação internacionais.

Mesmo de forma a corroborar a participação dos três níveis de governo, a Constituição esclarece, em seu art. 30, que as funções federais, estaduais e municipais se distinguem quando o assunto é saúde. A competência dos municípios reside na prestação e estruturação, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, de serviços de atendimento à saúde da população, ou seja, a execução

dos serviços de saúde (contratação de contingente, construção de unidades hospitalares e de terapia intensiva, postos médicos, entre outros) é dever de Estados e Municípios.

Em março de 2020, pouco tempo depois da confirmação do primeiro caso de infecção pelo Sars-Cov-19 no Brasil, o Estado do Maranhão foi protagonista de uma operação única para aquisição de respiradores artificiais, destinados a equipar leitos de uso exclusivo para pacientes graves de Covid, na tentativa de preparar os hospitais maranhenses em caso de propagação desenfreada do vírus. Diante de tal situação, o governador do Maranhão utilizou práticas paradiplomáticas, suscitando questões constitucionais, de coerência política e, baseado na legitimidade das relações administrativas intergovernamentais das unidades subnacionais, negociando parcerias privadas como alternativa aos cofres públicos e firmando acordos de baixa formalidade com atores transnacionais.

Depois de tentativas licitatórias frustradas e de bloqueios recorrentes em relação à efetivação dos contratos nacionais e internacionais, o Governo maranhense, usando da prática de redes, estabeleceu contato com empresários maranhenses que possuíam escritórios de negócios em território chinês e mantinham boas relações com o próprio governo da China, local onde se sabia que a produção dos equipamentos ainda não estava restrita. Então, com o auxílio de empresários atuantes na região de Foshan, China, foram encomendados os respiradores que o Maranhão precisava. A parceria público-privada se materializou a partir das doações de respiradores, adquiridos de forma direta e com recursos próprios dos empresários envolvidos, ao Estado do Maranhão. Na época, a explicação sustentada foi de que os trâmites dos processos licitatórios públicos demandariam um tempo do qual o povo e o governo não dispunham caso a pandemia se agravasse (WAGNER, 2021).

Todavia, essa descentralização trouxe à discussão a autonomia dos estados e municípios quanto à aquisição de insumos e recursos na área de saúde, bem como a gestão da crise sanitária nos locais de sua ocorrência prática. E, em abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) garantiu às unidades subnacionais a liberdade para deliberar acerca das medidas de contingência local da pandemia e de agir por conta própria, deixando ao ente federal a distribuição de recursos financeiros que

subsidiassem o sustento de decisões federativas autônomas e proporcionais, adequadas à realidade e estratégias governamentais de cada um de seus Estados e Municípios.

Mister identificar que neste trabalho o instituto que deve se destacar é a paradiplomacia. Decisões administrativas e posturas políticas não serão tratados neste esboço, embora o assunto perpassasse, inevitavelmente, pelo arcabouço das decisões políticas, administrativas, jurídicas, entre tantas searas onde a paradiplomacia pode ser identificada.

Justamente por se tratar de uma forma de diplomacia paralela, etimologicamente falando, o foco principal reside na capacidade dos entes subnacionais utilizarem tal recurso para dirimir conflitos na gestão administrativa da saúde pública quando o assunto é a pandemia do novo coronavírus.

A Constituição da maioria dos países preconiza o monopólio do governo nacional sobre a política exterior, característica da visão estatocêntrica predominante na teoria de Relações Internacionais. Os tratados são modelados a partir da capacidade exclusiva dos entes dotados de personalidade jurídica internacional, desde a Paz de Westfália de 1648, na qual se configurou a centralidade do Estado-nação.

Esse modelo, no entanto, vem deixando de atender satisfatoriamente aos interesses dos governos subnacionais, que, motivados pela globalização e pelo avanço tecnológico das comunicações, fazem um movimento contrário ao ente federal, no sentido de intensificar suas relações no plano internacional, se valendo, intrinsecamente, da paradiplomacia que, como fenômeno social e político cada vez mais presente nas sociedades, torna imperativa a compreensão de sua existência e exercício, sua legitimidade e legalidade, nos entes federativos subnacionais.

Nessa perspectiva, se propõe uma análise das relações internacionais e paradiplomáticas, a partir do caso concreto do estado do Maranhão, enquanto governo subnacional pertencente e subordinado à República Federativa do Brasil, em tempos de pandemia da Sars-Cov-19. Os enfoques complementares e interdependentes que formarão o conjunto de assuntos que envolveram a paradiplomacia maranhense perpassam por questões fáticas, legais e legítimas; relações intergovernamentais, internacionais e externas; políticas públicas e redes

de governabilidade. Dos objetivos norteadores da pesquisa, se buscou uma abordagem do fenômeno paradiplomático, oriundo das transformações geradas pela pandemia de Covid-19 na ordem mundial e caracterizado como efeito do comportamento de atores subnacionais frente aos novos padrões de governança e à emergência em saúde pública em nível global. O trabalho parte de um estudo de caso de caráter descritivo-analítico sobre a aquisição, no mercado internacional, de respiradores (ventiladores pulmonares) pelo estado brasileiro do Maranhão, no ano de 2020, em um contexto de pandemia, à revelia do Governo Federal e num momento em que a atividade de comércio internacional passava por acirrada competição por insumos e equipamentos médicos. O objeto principal de estudos é a paradiplomacia utilizada pelo ente subnacional como mecanismo de solução de controvérsia nacional no arcabouço de inserção e articulação internacional. Na intenção de tornar a narrativa mais fluída e sociocomunicativa, os capítulos dialogam alternadamente nos campos contextual (do caso) e conceitual (do direito), até culminarem no ponto central que é a paradiplomacia no campo do Direito.

O Direito Internacional Público exerce papel importante para assegurar respostas coordenadas e institucionalizadas, mas, embora atrelado a normas, costumes, princípios gerais de direito e doutrina, conforme disponibilizado no art. 38 da Corte Internacional de Justiça (CIJ), sua perspectiva também se interliga a modelos e processos político-administrativos que podem trazer uma visão externa às questões internas marginalizadas.

Nesse sentido, cada vez mais as questões domésticas e as internacionais tendem a assumir um perfil co-constituente, no caminho convergente no qual o antagonismo interno-externo cede espaço a uma nova forma de diálogo entre a União e seus entes subnacionais, voltada para a busca de mecanismos não paliativos, mas que vislumbrem solução ao caso concreto. Ademais, a pandemia da Covid-19 trouxe uma mudança de paradigma ao evidenciar que não há como se pensar em política externa, relações internacionais e Direito Internacional sem uma política que se capilariza até os municípios.

## **2 SARS-COV-2 E PARADIPLOMACIA: CASO CONCRETO DO ESTADO DO MARANHÃO – BRASIL**

Era o último dia do ano de 2019. Noticia-se que um grupo de representantes da Organização Mundial da Saúde (OMS) na China, recebera relatos de casos de pneumonia com causa desconhecida em Wuhan, cidade localizada a 1.200 quilômetros de Pequim e com 11 milhões de habitantes. O primeiro paciente atípico registrado foi em 08 de dezembro de 2019. Em 03 de janeiro de 2020 já seriam 44 casos. No dia 07 de janeiro de 2020, foi anunciado que os pesquisadores do Instituto de Virologia de Wuhan haviam identificado um novo tipo de coronavírus (CoVs), cuja característica principal residia no fato de o mesmo sofrer mutações. O novo coronavírus, “2019-nCoV”, apresentava sequência genética semelhante ao SARS-CoV (Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus), que em 2002 se espalhara pela China, mas com potencial de transmissão e letalidade bem maior. Em 13 de janeiro de 2020, foi comunicado o primeiro caso na Tailândia, importado de Wuhan. Dois dias depois, o Japão também comunicou um caso, e, em 20 de janeiro, o vírus se manifestava na Coreia do Sul. A OMS divulgava, em 21 de janeiro, a existência de fortes evidências de que o contágio da infecção poderia se dar de uma pessoa para outra, mas apenas no dia 30 declarou o surto como uma “Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional” (IAMARINO, 2020). À época, Tedros Adhanom Ghebreyesus, Diretor-Geral da OMS, estimulou a formação de ações coordenadas entre as autoridades sanitárias dos países e advertiu “Devemos lembrar que são pessoas, não números” (WAGNER, 2021).

A Covid-19 seguia se alastrando sem que houvesse um tratamento clínico oficial. Para casos leves se indicava o repouso e a ingestão de líquidos. Pessoas com os sintomas de febre, tosse seca, dor de garganta e coriza deveriam ser tratadas com analgésicos e antitérmicos. As manifestações e os medicamentos para tratar a doença ainda causavam dúvidas, assim como o período de incubação do vírus entre a contaminação e o início dos sintomas, já que os pacientes reagiam sintomática ou assintomaticamente, conforme a constituição de cada pessoa, podendo chegar a situações muito graves e ao óbito. A única certeza era o contágio, antes mesmo de os sintomas se manifestarem. Além disso, as experiências

vivenciadas pelos profissionais da saúde da linha de enfrentamento ao vírus demonstravam que alguns pacientes podiam ter falta de ar, dores no peito, perda de fala ou de movimento, o que gerava a necessidade do uso de ventiladores pulmonares – “respiradores” (IAMARINO, 2020).

No final de janeiro de 2020, então, já era possível prever um provável e substancial aumento na procura por respiradores e equipamentos de proteção individual (EPI's) pelos profissionais da saúde, além da necessidade governamental de abastecer as Unidades de Tratamento Intensivo (UTI's) existentes e criar novos leitos com respiradores, no Sistema Único de Saúde. A corrida começara. A OMS, em seu relatório de fevereiro de 2020, alertava: “(...) o mundo está enfrentando uma grave alteração no mercado de equipamentos de proteção individual. A demanda é até 100 vezes maior que o normal, e os preços estão 20 vezes mais altos. (...) os estoques estão esgotados, e os pedidos, com atraso de 4 a 6 meses”. E, em março do mesmo ano, a OMS voltou a alertar e pedir que indústrias e governos aumentassem a produção de EPI's para a área de saúde, porque haveria uma demanda cada vez maior à medida em que o vírus se propagava indistintamente (IAMARINO, 2020). Angel Gurría, Secretário-Geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) recomendou que os países membros adotassem uma estratégia de ampliação de gastos para enfrentamento à Covid-19, no sentido de priorizar e ampliar os investimentos em diagnóstico e tratamento de pessoas infectadas.

Em 03 de fevereiro de 2020, mesmo sem nenhum caso de Covid-19 no país, o Ministro da Saúde, então Luiz Henrique Mandetta (2019-2020), declararia Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Um dia depois, o Governo Federal decretaria oficialmente emergência sanitária no país e encaminharia ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 23/2020, dispondo sobre “as medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus”. O projeto recebeu emendas, mas sua essência não mudou, foi aprovado e se tornou a Lei Ordinária n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Com a nova lei, além de medidas para contenção do vírus, era concedida autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde,

sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, e considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus. Nesse mesmo nicho, a lei embasaria, em seu art. 4.º, a dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

No dia seguinte, o então Ministro da Saúde realizou uma reunião da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para gestão compartilhada do Sistema Único de Saúde (SUS), no tocante à pandemia, entre o Governo Federal, através do Ministério da Saúde; os Estados, representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass); e os Municípios, pelo Conselho Nacional de Secretários Municipais (Conasems). O presidente do Conasems à época, Wilames Freire, se pronunciaria: “Não cabe tratar um assunto dessa magnitude com vaidade política, porque o que está em jogo é a segurança e o bem-estar da nossa população”. Mesmo assim, em fevereiro de 2020, teve Carnaval no país e, na quarta-feira de Cinzas, o Brasil registrava o primeiro caso de infecção pelo novo coronavírus: um morador de São Paulo que acabava de retornar da Itália. Em 11 de março, o Brasil possuía 52 casos confirmados. Esse dia também seria marcado pela edição do primeiro decreto de suspensão de aulas presenciais para os ensinos fundamental e médio, pelo governo do Distrito Federal e seguido por vários outros estados à revelia da União. (WAGNER, 2021)

Em 30 de Março, o Consórcio Nordeste (Brasil) criava o Comitê Científico com o fim específico de elaborar ações de combate à pandemia, sob a coordenação do cientista Miguel Nicolelis e do físico e ex-ministro da Ciência e tecnologia Sérgio Rezende; ficando a presidência com o governador baiano Rui Costa. Dois dias depois, uma carga de 600 respiradores, comprada da China pelo Consórcio, ficaria retida no aeroporto de Miami (EUA), quando o avião de transporte parava para reabastecer. Logo após, a empresa chinesa informava a desistência do negócio por razões técnicas. Apesar de assinado o contrato, o pagamento ainda não se efetivara e os 80 (oitenta) respiradores destinados ao Maranhão (dos 600 encomendados) não chegariam ao destino. O “abril despedaçado”, nas palavras de William Wagner (2021) começava, com uma assustadora perspectiva de como funcionaria a lei da oferta e da procura, dali em diante, entre os países do mundo.

## 2.1 O “ABRIL DESPEDAÇADO”

Durante o mês de abril de 2020, várias seriam as notícias de interceptação de materiais e equipamentos de saúde (EPI 's, ventiladores, máscaras, aventais, luvas, entre tantos outros). O Jornal La Repubblica e o canal de TV RAI divulgavam que um carregamento de máscaras fora desviado pela República Tcheca. Diante disso, o governo tcheco tentaria explicar que desconhecia que o destino seria a Itália e que sua aduana se enganara, o que reconheceria mais tarde ser um equívoco por se tratar de uma remessa gratuita da Cruz Vermelha à Itália (WAGNER, 2021).

A Itália, por sua vez, impediria que um carregamento de respiradores deixasse a cidade adriática de Ancona e se encaminhasse até a Grécia, cumprindo uma portaria que estabelecia proibição às empresas italianas de vender equipamentos que poderiam ser utilizados no combate local à pandemia de Covid-19 (WAGNER, 2021).

Ao mesmo tempo, surgiria a chamada “diplomacia das máscaras”, política de doações de equipamentos médicos, máscaras, medicamentos, entre outros artigos importantes para o combate à Covid-19, com a qual a China passaria a contribuir internacionalmente para o alívio das consequências da pandemia, em um esforço político-diplomático para com os países do globo, o Brasil inclusive.

Ainda em abril, o Ministro do Interior da Alemanha, Andreas Geisel conceituaria como “pirataria moderna” os confiscos e interceptações de máscaras e respiradores, condenando o modo como os parceiros transatlânticos estavam se relacionando e lembrando que “mesmo em tempos de crise global, não deveria haver métodos de Velho Oeste”.

No Brasil, segundo as notícias, a situação em relação aos EPI's e respiradores não andaria diferente dos demais países. O então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, garantia que o Brasil “tinha um plano de logística” para enviar aviões à China e buscar os equipamentos no prazo, referindo-se ao contrato de R\$ 1, 2 bilhão, assinado entre o Brasil e empresas chinesas para fornecimento de 8.000 (oito mil) respiradores ao Brasil, no prazo de trinta dias da assinatura do

contrato. Oito dias depois, o Ministro anunciaria o cancelamento do contrato, alegando que as empresas não garantiam a entrega no prazo.

A pandemia crescia. A competição entre os países também, e da Europa chegariam notícias de métodos alternativos para aquisição de equipamentos e materiais sanitários, bem como para proteger as mercadorias e reforçar a segurança das remessas.

Charles Tang, presidente da Câmara de Comércio Brasil-China, diria que utilizar “pontes” era uma solução. Esse método consistiria em utilizar empresas chinesas com sede no Brasil, que pagariam os equipamentos e receberiam o “reembolso” dos governadores quando a carga chegasse ao Brasil. Segundo Tang, o mundo já teria percebido como a ajuda chinesa era imprescindível naquela situação caótica (WAGNER, 2021). E aqui, o Maranhão encontraria um caminho para uma possível solução para a crise dos respiradores no estado federativo.

## 2.2 A DIPLOMACIA DIRETA

Em janeiro de 2020, o Maranhão deu início a um processo de adesão à Ata de Registro de Preços n. 075/2019-CLC/PGE, da Procuradoria-geral do Amapá. Em março, seria assinado o contrato n. 067/2020 com a empresa Intermed, agrupada à VYaire, para entrega de 68 respiradores.

Nesse ínterim, acontecera a reunião do Comitê Intergestores Tripartite, sem definição precisa das ações nacionais de combate ao vírus. O governo maranhense, por sua vez, calculava que a chegada desses respiradores até a metade de abril, ajudaria a compensar o aumento do número de pessoas contagiadas com o novo coronavírus. Além disso, seria possível ampliar o número de leitos hospitalares do estado (DGITS/SCTIE 2020).

Esforços foram empregados e muitos respiradores foram reaproveitados. Foi montado um comitê de monitoramento, com reuniões frequentes com o governador do Maranhão Flávio Dino de Castro e Costa - eleito pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e atualmente filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), que, além de político, é advogado, professor e ex-magistrado federal - o qual insistiria, segundo

Wagner (2021) em não aceitar a morte de um paciente sem assistência e corpos empilhados nos cemitérios municipais do Estado.

Na medida em que a pandemia de COVID-19 se espalhava pelo mundo em 2020, o governador Flávio Dino determinou que fossem adquiridos mais respiradores no mercado nacional. Seus secretários seguiam procurando alternativas e foram surpreendidos por empresários que ofereceram doações e ajuda financeira para que o Maranhão fosse contemplado pela doação de insumos e EPI's para a rede pública de saúde.

Simplício Araújo, então Secretário Estadual de Indústria, Comércio e Energia ficaria encarregado dos novos contratos de compra de respiradores com fabricantes brasileiros, mas em breve receberia o comunicado da empresa contratada de que esta recebera uma correspondência do Ministério da Saúde e não poderia mais seguir com as negociações diretas com o Estado do Maranhão.

Ainda, a correspondência remontaria ao inciso VII do art. 3.º da Lei n.º 13.979/20 – Lei da Quarentena, no sentido de que o Ministério da Saúde estaria requisitando a totalidade dos bens produzidos e disponíveis a pronta entrega e aqueles que se encerrassem nos próximos 180 (cento e oitenta) dias:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

(...)

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

Assim, o documento frustraria o planejamento feito pelo governo do Maranhão.

### 2.2.1 DIPLOMACIA EM SAÚDE GLOBAL E PARADIPLOMACIA

Populações, autoridades e instituições locais e globais de governança em saúde seriam atingidas de maneira distinta pela pandemia de Covid-19. Entrava em cena a chamada Diplomacia em Saúde Global e a “paradiplomacia”, as quais se tornariam instrumentos e recursos de relevância diante dos desafios trazidos aos

atores não estatais ou subnacionais na corrida da sobrevivência das pessoas de seus territórios.

Flávio Dino passaria a estudar o caso e viria a entender que “não caberia requisição de um ente público sobre o outro” (WAGNER, 2021), com base na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, que, em seu artigo 5.º, inciso XXV, somente se refere a “requisição administrativa” de bens privados, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”. Estava claro para o Governador: a correspondência da Federação invadia uma competência do Estado, vez que a compra de respiradores já se encontrava em andamento, inclusive com nota de empenho emitida. Restaria, agora, ao Maranhão trilhar os caminhos legais, propondo ação judicial que seguiria direto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por se tratar de litígio entre Estado e União, a fim de garantir que os equipamentos permanecessem em território maranhense e não fossem agregados aos nacionais para serem redistribuídos para os demais estados federativos, como entendia a carta federal.

Ao mesmo tempo, Simplício Araújo se engajava na busca por respiradores que pudessem ser comprados, preferencialmente no mercado internacional, pois a carta do Ministério da Saúde obtivera sucesso em todos os Estados brasileiros. Faltava, então, iniciar o processo burocrático de aquisição dos equipamentos, organizar a documentação exigida pelo mercado internacional e pela lei das licitações, esperar os prazos de autorização até que o pagamento fosse realizado, por meio de doações que a classe empresária maranhense havia oferecido.

O primeiro passo seria chamar a equipe do Ministério da Saúde para aprovar o modelo de respirador oferecido pela empresa chinesa que tentava negociar com o Maranhão, a fim de estabelecer parâmetros que norteassem o poder público. Depois, abrir o processo licitatório adequado ao chamamento internacional, buscar dotação orçamentária e aprovação legislativa para o recebimento das doações da iniciativa privada, efetivar o contrato. Ao final, se tudo corresse bem e rápido, o Maranhão iria trazer ventiladores pulmonares da China.

Aqui, o Estado também fora vencido por uma empresa alemã, que compraria todo o estoque com dinheiro vivo e demonstraria a fórmula utilizada mundialmente

para interceptar compras de governos, no afã de evitar desgastes diplomáticos que poderiam constranger políticos, neste caso o mesmo que cunhara a expressão “pirataria moderna”: Andreas Geisel, Ministro do Interior da Alemanha.

O jogo de xadrez começara. As transações internacionais já não respeitariam o acordo, a reserva ou a palavra. Quem quisesse levar a mercadoria, deveria chegar primeiro. Baseado nessa realidade, Simplício reconhecia que a abordagem e a negociação para compra dos ventiladores pulmonares deveria ser realizada por especialistas em comércio e negociação internacional e as amizades e as redes de contato eram fundamentais para se atingir o objetivo de minimizar os impactos da pandemia provocada pelo novo coronavírus.

### 2.2.2 O JOGO DE XADREZ DO MARANHÃO

O xadrez é um esporte intelectual, jogado entre duas pessoas ou equipes, que dispõem, inicialmente, de forças iguais, já que os dois lados começam a disputa com o mesmo número de peças. Cada peça tem, no entanto, suas particularidades e se movimenta seguindo leis convencionais, que, após um número variável de lances, perseguem o objetivo de dar *mate* (ou xeque-mate) ao adversário. O primeiro a conseguir fazê-lo, é o vitorioso na partida.

No livro-reportagem “A Operação Secreta Etiópia-Maranhão”, escrito pelo jornalista Wagner William, se lê:

Experimentado pelo malogro que sofrera em suas duas primeiras tentativas, e observando o exemplo recente da (...) negociação do Ministério da Saúde (com a China), Simplício Araújo passou a ter certeza de que a compra jamais se concretizaria se fosse feita com a assinatura do governo estadual e seus trâmites obrigatórios. Ele também entendeu que, naquele momento, não havia mais espaço para negociações normais. O lento, burocrático e detalhado processo a ser necessariamente digitado e carimbado acabaria em uma inevitável interceptação. O secretário tinha a palavra dos empresários maranhenses de que haveria doações em dinheiro (...) para ajudar na compra dos respiradores. Percebeu, porém, que seria preciso mais do que contatos por WhatsApp. A abordagem e a negociação deveriam ser realizadas por especialistas em negociações internacionais. Lembrou-se de sua viagem à China, quando visitara os escritórios de várias empresas maranhenses. Em um desses

encontros, conheceu a sede chinesa da gerência de compras do Grupo Mateus, que ficava na cidade de Shenzhen.

(...)

O Grupo Mateus importava milhares de produtos da China para abastecer sua rede de supermercados e, acreditava Simplício, poderia contribuir decisivamente com o esforço do governo maranhense”.

Simplício Araújo, então, apresentou a Ison Mateus, presidente do Grupo Mateus, o provável colapso que se avizinhava no sistema de saúde, os atravessamentos e sabotagens de outros países nas tentativas de aquisição dos respiradores pelo estado do Maranhão, e seu plano de construir uma ponte direta com a China através da iniciativa privada. O empresário entendeu. Com escritório em Londres e com credenciais que habilitavam o Grupo a negociações internacionais, a sequência de fracassos poderia ser interrompida.

Diante do “sim” do empresário, Simplício levou o planejamento ao grupo de monitoramento da pandemia do governo maranhense. Explicou que, através da iniciativa privada, mas com a supervisão e orientação do poder público executivo e de especialistas na área de saúde, o Maranhão receberia os respiradores (necessários) para aplacar os efeitos da Covid-19. Os presentes não questionaram o Secretário e o governador Flávio Dino respondeu com um simples “Faz”. (WAGNER,2021).

Era 02 de abril de 2020. O novo coronavírus já infectara um milhão de pessoas pelo mundo. Os respiradores de emergência destinados ao Maranhão já estavam quase todos prontos para entrega, juntamente com outros equipamentos de proteção individual (EPI 's) que puderam ser adquiridos com o dinheiro arrecadado junto ao empresariado local. Brasileiros eram repatriados através de voos fretados pelo governo federal e, o então Ministro das Relações Exteriores, Chanceler Ernesto Araújo, se manifestava na imprensa sobre a possibilidade da cooperação internacional prevalecer sobre a concorrência de mercado, principalmente se o assunto fosse a mitigação da pandemia. Enquanto isso, a equipe da Secretaria de

Saúde do Maranhão continuava a pensar em uma logística que não permitisse a interceptação da carga de respiradores chineses, estocada em galpões secretos:

Faltava encontrar uma companhia aérea internacional, vencer mil quilômetros de estrada que separavam Taizhou de Guangzhou, impedir ofertas de última hora em um aeroporto chinês, embarcar a carga, reabastecer em um país à prova de interceptações, ser mais rápido que a Europa, vencer as alfândegas, contratar um voo nacional, passar pela Receita Federal, pela Anvisa, pela Infraero e pelo Ministério da Saúde. Depois das negociações frustradas pelo Governo Federal, pelos Estados Unidos, pela Alemanha, das promessas do Ministério da Saúde e da compra planejada pelo Consórcio Nordeste que fora sabotada, agora restava esperar que a última parte do plano fosse executada com sucesso. (WAGNER, 2021, e-book)

A primeira ideia foi utilizar a Fedex, mas havia possibilidade de uma parada nos Estados Unidos antes da chegada ao Brasil. A segunda ideia veio do governador Flavio Dino: pedir ajuda do Governo Federal e utilizar um avião da Força Aérea Brasileira (FAB). Dessa forma o voo ganharia respaldo diplomático e os riscos de perda da carga seriam reduzidos, já que a escala técnica poderia ocorrer em qualquer lugar do globo. A terceira ideia veio da Casa Civil: contratar a companhia aérea Emirates, mas o preço e as condições não poderiam ser suportadas pelo governo do Maranhão nem mesmo com a ajuda de seus vizinhos. A quarta ideia veio de Simplício Araújo: um acordo com a Vale - antiga estatal Companhia Vale do Rio Doce, que figura entre as maiores mineradoras globais, além de atuar em logística – com ferrovias, portos, terminais e infraestrutura de última geração – e tem no Maranhão ponto estratégico essencial para operações de mineração no Brasil. O próprio governador foi até a Vale que, por sua vez e como parceira no combate à pandemia, se comprometeu em fretar um avião cargueiro para transporte dos EPI 's da China até o Brasil. A LOGIN-Logística & Aduana, parceira da Vale e especializada em logística de comércio exterior, procurou a companhia aérea Ethiopian Airlines, empresa pública e uma das responsáveis por ligar a China ao mundo, com mais de 35 voos por semana (WAGNER, 2021).

Agora era a vez do governo do Maranhão contratar a empresa aérea Azul para transportar a carga da cidade de São Paulo, capital do estado de São Paulo, até São Luís, capital do Maranhão.

### 2.2.3 A LEI 8.666/93 E AS REGRAS SOBRE LICITAÇÃO INTERNACIONAL

O Brasil é uma República Federativa. Na República, que significa “coisa pública”, o poder emana do povo, e este, por sua vez, escolhe, pelo voto direto, aqueles que serão os gestores de seus bens e interesses públicos.

A Administração Pública, a fim de prestar os serviços como educação, lazer, saúde entre outros, ao contrário do que ocorre com a iniciativa privada, não pode contratar com quem bem entender. Ela precisa oferecer a todos do povo a possibilidade de contratar com o Poder Público, o que é uma decorrência da isonomia, uma vez que todos os cidadãos contribuem para a arrecadação dos tributos. Além disso, se a Administração escolher com quem vai contratar, favorecendo um fornecedor em detrimento de outro, ferirá o princípio da impessoalidade, assim como não terá certeza de que alcançará a proposta mais vantajosa para um contrato que satisfaça o interesse público (COUTINHO, 2018).

Por essas razões, o ordenamento jurídico brasileiro criou um procedimento seletivo, chamado *licitação*, por meio do qual a Administração oferecerá a todos os interessados iguais condições de participação, tentando aferir de forma objetiva a proposta mais vantajosa para a Administração. O procedimento licitatório é o meio hábil, então, para que a Administração contrate algo, primando pelos princípios de isonomia e competitividade (MEIRELLES, 2009)

O art. 37, XXI, da CRFB/1988, impõe a obrigatoriedade da licitação como regra:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

Trata-se, no entanto, de norma de eficácia limitada, ou seja, aquela que depende de regulamentação infraconstitucional para sua efetiva aplicação, o que ocorreu através da Lei n. 8.666/1993, também conhecida como Lei das Licitações, a qual se aplica à União, Estados, distrito Federal, Municípios e seus órgãos, autarquias (inclusive as de controle de profissões); Agências reguladoras e executivas; Fundações e Empresas públicas; sociedades de economia mista e as controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal; Fundos especiais (COUTINHO, 2018).

Contextualizando, a Administração maranhense, para contratar com uma empresa estrangeira, deveria seguir os trâmites da Lei das Licitações que, em seu art. 42, caput, e seus § § 1º a 6º, explica:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

§ 1º. Quando for permitido ao licitante estrangeiro cotar preço em moeda estrangeira, igualmente o poderá fazer o licitante brasileiro.

§ 2º. O pagamento feito ao licitante brasileiro eventualmente contratado em virtude da licitação de que trata o parágrafo anterior será efetuado em moeda brasileira, à taxa de câmbio vigente no dia útil imediatamente anterior à data do efetivo pagamento.

§ 3º. As garantias de pagamento ao licitante brasileiro serão equivalentes àquelas oferecidas ao licitante estrangeiro.

§ 4º. Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda.

§ 5º. Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais

aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

§ 6º. As cotações de todos os licitantes serão para entrega no mesmo local de destino.”

A concorrência seria a modalidade de licitação mais adequada para um modelo de licitação internacional, como aduz o § 3º do art. 23 da Lei n. 8.666/1993, já que é “a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se, nesse último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores, ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País” (MEIRELLES, 2009).

A permissibilidade da participação de empresas internacionais no procedimento licitatório, no entanto, esbarra no art. 42 § 5º da Lei n. 8.666/1993. No Brasil, o tratado internacional assinado e ratificado pelo presidente da República é aderido na forma de lei ordinária, atingindo o mesmo grau hierárquico da lei que regula as licitações. Aqui, a moeda do negócio estabelece uma necessária primazia hierárquica entre o ordenamento jurídico pátrio e as normas internacionais, cuja finalidade é evitar a sobreposição das normas e o conflito com o disposto na Carta Magna (COUTINHO, 2018).

No âmbito das licitações internacionais, é muito comum que se permita a cotação das propostas de preços em moeda estrangeira, uma vez que o licitante, nacional ou estrangeiro, pode não se interessar em contratar com a Administração caso o edital preveja cotação de preços em moeda nacional. Então, quando o edital prevê a cotação das propostas em moeda estrangeira, por exemplo o dólar, os órgãos competentes devem ser consultados sobre a disponibilidade de recursos em

moeda estrangeira, ou seja, não se verificará somente a previsão de recursos orçamentários, mas o saldo disponível de numerário em moeda estrangeira, porque se deve caracterizar a possibilidade, sob o ponto de vista monetário, de arcar com a contratação visada. Deve-se compatibilizar o contrato objetivado pela Administração com o controle monetário exercido pelos órgãos competentes, a fim de se ajustar o edital da licitação “às diretrizes da política monetária”. Da mesma forma, estão “as cotas” de todos os licitantes que serão para entrega dos produtos ou prestação dos serviços no mesmo local, geralmente o endereço do comprador, podendo o edital inclusive se utilizar de Incoterms para indicar tal condição (COUTINHO, 2018).

Com o advento da Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021, as licitações internacionais começam a se configurar a partir do art. 52, o qual diz que *“nas licitações de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes”*, mas essas definições não chegam a ser detalhadas no texto. Embora o § 6º desse mesmo artigo esclareça que *“o edital não poderá prever condições de habilitação, classificação e julgamento que constituam barreiras de acesso ao licitante estrangeiro”*, também permite uma previsão editalícia de *“margem de preferência para bens produzidos no País e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras”*. Nos artigos 62 a 70, estão dispostos os requisitos para habilitação aos certames e aqui, cabe a ressalva do parágrafo único do art. 70 de que *“as empresas estrangeiras que não funcionem no país deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo Federal”*. Tal regulamento, até o momento, se encontra pendente de edição, o que leva o gestor público a buscar subsídios na lei de licitações ainda vigente. Diante do novo pressuposto licitatório, mister o entendimento de conceitos como “autodeclaração”, “atestados”, “documentos equivalentes” ou equivalência de documentos”, “órgãos competentes”, pois ainda que o artigo 9º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 vede tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, em outros países a parte regulatória e de comércio exterior e de regulação profissional se atém a normas e

procedimentos de cunho internacional. Assim, documentos que somente poderiam ser emitidos em território brasileiro, deveriam compor exceção à regra ordinária.

Em maio deste ano, o governo federal editou a Medida Provisória n. 1.047/2021, que dispõe sobre medidas excepcionais para aquisição de bens e contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia de Covid-19. Recentemente, o Senado Federal aprovou tal Medida, mas fez algumas alterações (Projeto de Lei de Reversão 19/2021). No novo texto, as medidas excepcionais poderão ser adotadas pelos entes federativos enquanto vigorar a emergência de saúde pública no país, decretada pelo Ministério da Saúde. A medida provisória estabelece um regime especial e temporário de licitações e contratos, simplifica e desburocratiza procedimentos e documentos, permite e incentiva a autonomia e cooperação entre os entes federativos:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, fica a administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e dos órgãos constitucionalmente autônomos autorizada a, nos termos desta Medida Provisória:

I - dispensar a licitação;

II - realizar licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, com prazos reduzidos; e

III - prever em contrato ou em instrumento congênere cláusula que estabeleça o pagamento antecipado.

Essas modalidades previstas no art. 2º, no entanto, não valem para aquisição de vacinas e insumos e a contratação de bens e de serviços necessários à implementação da vacinação contra a Covid-19, pois tais medidas continuam regidas pelas Lei n. 14.124/2021 (Lei da Vacina). Ao passar pelo crivo legislativo, a permissão do art. 2º foi estendida às Organizações Sociais (OSC) e às Organizações Sociais de Interesse Público (OSCIP), desde que mantenham contratos de gestão para administrar serviços públicos. Além disso, tais procedimentos deverão estimar uma matriz de risco nos contratos celebrados, que poderá ser dividida entre o contratante e o contratado. O texto estende suas prerrogativas em caso de participação de empresas estrangeiras, assim como define que os órgãos de controle interno e externo da administração pública priorizarão a

análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes das aquisições ou das contratações realizadas com fundamento na Medida Provisória em questão.

Até aqui, se percebe que toda relação comercial que o estado do Maranhão intentasse com qualquer empresa, nacional ou internacional, deveria ser iniciada pelo procedimento licitatório convencional, uma vez que a decisão judicial sobre a competência constitucional concorrente da União, Estados, Municípios e Distrito Federal em relação às medidas a serem adotadas dentro do contexto da pandemia do Sars-Cov-2, só chegaria no início do segundo trimestre de 2020 e a nova lei, em 2021.

#### 2.3.4 OS BONS OFÍCIOS: UMA ALTERNATIVA PACÍFICA À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL

Os meios diplomáticos e políticos, também conhecidos como “meios não jurisdicionais”, buscam, principalmente, solução para conflitos internacionais, que nem sempre se fundamentará no Direito. Os meios diplomáticos se caracterizam pela manutenção do diálogo entre partes divergentes, com o propósito de chegar a uma convergência de ideias que permita a maior satisfação possível dos interesses dos envolvidos. Já nos meios políticos as tratativas entre as partes se desenrolam por meio das organizações internacionais e seus órgãos (PORTELA, 2018).

Maurice Arbour (2002), sintetiza a natureza dos bons ofícios ao dizer que “...visam essencialmente a propor uma base de negociações (...)”.

Benadeva (1999) segue o pensamento de que “... os Bons ofícios consistem quase sempre no oferecimento de ajuda espontânea às partes em controvérsia com toda a liberdade, sem normas de procedimentos”.

Os bons ofícios, assim como as demais soluções pacíficas de controvérsias internacionais, desempenham o papel de solucionar questões controvertidas entre os Estados e prevenir a ocorrência de medidas extremas que importem na própria

negação do Direito Internacional Público e possam degenerar numa oposição definida e formalizada em pólos opostos.

Rezek (2016), relembra que a história do Brasil registra uma série de casos de prestação de bons ofícios pelo Império e, mais tarde, pelo governo da república. O autor conceitua os bons ofícios como um entendimento direto entre as partes conflitantes, entretanto facilitado pela ação amistosa de um terceiro, que é chamado *prestador de bons ofícios*.

### **3 A PRÁTICA PARADIPLOMÁTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A paradiplomacia, por ser um tema de crescente importância na área das relações internacionais, que se refere aos processos da extroversão de atores subnacionais (governos locais e regionais, empresas, organizações não governamentais) que se engajam na prática de atos e acordos internacionais com o fim de obterem recursos e resolverem problemas específicos de cada área com maior rapidez e facilidade sem a intervenção dos governos centrais, seria o caminho que Simplício e Flávio se valeriam para adquirir os tão necessários respiradores.

Para Almeida e Silva (2007), essa dinâmica de negociações e interações, intensificada a partir das décadas de 1980 e 1990, vem se constituindo como uma segunda onda de paradiplomacia.

Com o fim da Guerra Fria e a queda do sistema bipolar capitalista-socialista, que resultou em um mundo caracterizado pela multiparticipação, pela multipolaridade nas relações econômicas internacionais e unipolaridade nas relações estratégico-militares, houve uma inserção de novos agentes no cenário internacional que propiciou e alavancou decisões de atores subnacionais que, em um cenário “normal”, deixariam de acontecer ou seriam relegadas ao decurso do tempo (ALMEIDA E SILVA, 2007).

Em função dessa transformação nas relações internacionais, poderia se dizer que houve também mudanças em relação ao espaço físico das relações entre os países no mundo com a inserção de novos agentes na economia e a abertura subnacional ao sistema internacional acontece devido à busca pelo aumento na

competitividade e pela melhoria em sistemas básicos na sociedade e na economia dos atores subnacionais (Vigevani, 2007).

Assim, quanto mais atuantes os atores subnacionais são dentro do Estado Nacional, mais fortalecida é a descentralização do poder, e isso ocorre por meio da subsidiariedade, termo usado por Almeida e Silva (2007), apontando para uma divisão de papéis de cada ator ligado ao governo central e reforçando que cada um desses atores passaria a ter competência suficiente para realizar acordos internacionais dentro de sua própria esfera normativa

### 3.1. A SUBSIDIARIEDADE DOS GOVERNOS NÃO CENTRAIS

Quando se pensa paradiplomacia como uma prática político-social de governos subnacionais atuando internacionalmente dentro dos limites de sua autonomia de ente federativo, balizados por suas competências constitucionais expressas e sem contrariar ou invadir a seara da Federação ou o interesse nacional, é possível perceber a subsidiariedade desses atores e sua capacidade para assumir compromissos em prol da administração de seus territórios delimitados.

A CF, em seu artigo 49, I, determina ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Ademais, é competência exclusiva da União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, assim como é de competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos além de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos ao referendo do Congresso Nacional.

O pacto federativo, no entanto, torna possível aos entes federados o engajamento em atividades de inserção internacional, o que, para fins de materializar suas competências constitucionais, pode ser exemplificado por acordos complementares de cooperação técnica entre um subnacional e um nacional e até mesmo entre subnacionais (VIGEVANI et al., 2004).

Quando o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, reconheceu a competência concorrente dos estados, Distrito Federal, municípios e União para estabelecer providências concretas no combate à Covid-19, também anuiu, mesmo que indiretamente, com a prática paradiplomática dos governos subnacionais.

Assim, os entes da República Federativa do Brasil, motivados pela responsabilidade social (art. 6º da CRFB/1988) e pela certeza constitucional do art. 196, que baliza as políticas públicas em assuntos de saúde pública, utilizando a inserção no cenário internacional como instrumento, acabariam por materializar e legitimar as práticas paradiplomáticas. Ademais, a CRFB/1988, ao estabelecer competências comuns para os entes da Federação, corrobora a necessidade de atuação dos governos estaduais ou subnacionais:

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;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), votado e acatado, quando da análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 475/2005, cujo objetivo era acrescentar um parágrafo ao art. 23 da CRFB para que Estados, Distrito Federal e Municípios pudessem promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes subnacionais estrangeiros, com prévia autorização da União, expressa um ramo à paradiplomacia vigente no Brasil. Eis um trecho do texto do parecer: “Nada há no texto constitucional que impeça Estados, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais (com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, contratos, acordos ou convênios, etc)”.

O entendimento da Comissão de que os governos subnacionais brasileiros gozavam de liberdade (paradiplomática) adveio do *caput* do art. 18 da CRFB/1988:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição..

Então, na medida em que o Governo nacional define e defende seus interesses amplos no cenário internacional e traça a política externa do país, os Estados e Municípios, a seu tempo, atuam como braços operacionais dessa política. Eles são os desenvolvedores de iniciativas externas específicas e pontuais, de caráter comercial, cultural, cooperativo e econômico, com tratativas em nível horizontal tanto com estrangeiros como outros nacionais, e coadunadas com os interesses e necessidades de seu nicho de governabilidade.

Ainda, tomando por parâmetro as relações diplomáticas, consulares, o reconhecimento de Estado e de governo, e o campo da defesa, nada, no ordenamento jurídico brasileiro, impede que os governos subnacionais tenham

representação em outros países e acordem facilidades e privilégios com o possível Estado hospedeiro. Um exemplo, divulgado no Portal de Notícias do Governo de São Paulo, é o acordo do estado com a China para instalação do escritório InvestSP na cidade Xangai em 2019, e, no ano seguinte, as negociações com os Emirados Árabes Unidos, para instalação do escritório em Dubai. Essas reuniões e acordos tiveram status paradiplomático e tomaram por base o art. 23 da CRFB/1988, já que a natureza das ações diziam respeito às áreas de tecnologia, educação, saúde, agronegócio, saneamento, entre outros.

### 3.2. DIPLOMACIA DIRETA: VETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A atuação de governos subnacionais nas relações internacionais e na política externa, principalmente em federações como o Brasil, pode parecer desconcertante para os países que detém o monopólio dessas ações, mas traz oportunidade para formulação de políticas públicas de integração entre os povos

A ideia de uma diplomacia descentralizada, preconizada pela política de redes de cooperação e pela incorporação de ações paralelas à de um governo central, praticada por um governo não central, materializou o conceito de paradiplomacia.

Visando suprir necessidades e demandas específicas de uma ou mais localidades, a paradiplomacia, ou diplomacia direta, pode ser um instrumento valioso de implementação de políticas públicas, já que sua premissa repousa na cooperação e integração dos entes subnacionais com entes estrangeiros não centrais. Assim, ações paradiplomáticas são políticas públicas implementadas a partir de ações sub governamentais externas (VIGEVANI et al, 2004)..

Assim, uma postura governamental paradiplomática, praticada no campo internacional, pode contribuir para solução de problemas e carências locais, através de documentos formalizadores da disposição entre os atores envolvidos, para garantir os direitos humanos de seus compatriotas.

Outro ponto interessante das relações paradiplomáticas é sua natureza não hierárquica, embora interdependente, o que permite que uma variedade de atores compartilhem interesses comuns em relação a uma política pública e intercambiem recursos para promover a cooperação e atingir os objetivos comuns.

### 3.2.1 AS REDES DE COOPERAÇÃO: INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARADIPLOMÁTICA

Os instrumentos utilizados para permitir que muitas das atividades subnacionais sejam realizadas geralmente estão previstas em leis e decretos, e variam em função da especificidade e das características das ações pretendidas. No entanto, quando se fala em redes de intervenção para prestação de serviços ou de cooperação entre um nacional e um subnacional, os documentos mais comuns são autorizações, outorgas, licenças, convênios, termos e outros instrumentos com o mesmo propósito e significado. Ainda, nos casos em que a coletividade é interessada, podem ser organizados conselhos e comitês, com atas e regulamentos próprios.

As redes de cooperação remontam à gestão pública e, a partir dessa premissa, Inojosa (1998, p.1-2) esclarece:

Rede é parceria voluntária para a realização de propósito comum. Implica, nesse sentido, a existência de seres autônomos que, movidos por ideia abraçada coletivamente, livremente e mantendo sua própria identidade, articulam-se para realizar objetivos comuns.

À luz da paradiplomacia, o conceito de redes tem caráter utilitário e instrumental na gestão dos serviços públicos, ainda mais quando se recorda que Di Pietro (2000, p.84) definiu o serviço público como toda atividade material atribuída pela lei ao Estado para que a exerça, diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob um regime jurídico total ou parcialmente público.

O objetivo dos atores e das organizações nas redes de cooperação é a busca contínua da ampliação do número de parceiros, a fim de viabilizar interesses e projetos comuns sem, no entanto, perder a heterogeneidade e flexibilidade de

funcionamento de cada um. Em princípio, uma rede pública de cooperação subnacional envolverá estados e municípios. Porém, se a rede envolver instituições não estatais, terá natureza híbrida e deve ser chamada de rede local (MALMEGRIN,2010. p.21)

O foco nos aspectos formais das relações entre os atores ou os participantes das redes públicas de cooperação se deve ao fato de que é nessas relações que se dá o fluxo de recursos, de serviços e de informações, algumas das principais fontes de problema na gestão local. Dessa forma, as relações informais que se processam nessas redes se tornam importantes em função da qualidade dos processos coletivos, mesmo sem a formalidade convencional.

O caráter indivisível de boa parte dos problemas subnacionais exige enfrentamento coletivo e multilateral, não se conformando com a prevalência nacional, mas reconhecendo a pertinência e relevância de outras contribuições. As ações das redes de cooperação, na maioria das vezes, somente se desenvolvem por meio de sistemas de governança que admitam e convivam com níveis de atuação de gestão governamental, estatal e infraestatal.

O exercício da governança paradiplomática intensifica e enriquece o debate internacional, no sentido de que possibilita a emersão de atores subnacionais em temáticas como saúde e infraestrutura, que mobilizam, nas redes, ações de resposta efetivas e técnicas, contribuindo para a legitimação dos processos voluntários da sociedade, como no caso das organizações não governamentais, o setor privado e os governos subnacionais. (DEDUERWAERDERE, 2005).

Em um país heterogêneo e continental como o Brasil, a capacidade de articulação internacional de uma de suas unidades federativas (municípios ou estados), pode ser decisiva no desenvolvimento e na defesa da própria União. Muitas cidades brasileiras já possuem algum tipo de órgão responsável pelas relações internacionais e participam de redes de cidades regionais e globais com o objetivo de ganhar visibilidade, competitividade e cooperar com outros municípios ao redor do planeta (MALMEGRIN, 2010).

#### 4 AS AÇÕES PARADIPLOMÁTICAS E O DIREITO

A iniciativa de construir alicerces políticos, administrativos, jurídicos e diplomáticos para aquisição de vacinas por parte dos entes subnacionais, pode demonstrar, no caso concreto, que a mitigação e contenção de uma pandemia exige esforços além das fronteiras nacionais e locais.

Em Nota, sobre a aquisição de vacinas contra a Covid-19 por consórcios de municípios, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), se manifestou nos seguintes termos:

Nesse cenário internacional conturbado, a FNP, que zela por uma atuação historicamente suprapartidária, torna-se estratégica na colaboração para o sucesso dessa empreitada. Isso porque mantém excelente relacionamento com embaixadas, organismos multilaterais, agências da Organização das Nações Unidas (ONU) e associação de governos locais de dezenas de países. A entidade também já desenvolveu e continua executando importantes parcerias e projetos com a União Europeia.

O maior problema enfrentado pelos governos subnacionais é da institucionalização de seus acordos, de suas ações, já que em países federados, como o Brasil, há centralização das relações internacionais do país em apenas um órgão:

O federalismo pressupõe, na sua estrutura, uma esfera lógico-normativa reguladora das relações entre os estados federados e a União, que em última instância detém a soberania estatal, poder último sobre os cidadãos e as demais entidades estatais, nestas apenas em consonância dos limites estabelecidos na Constituição (Almeida e Silva, 2007).

Segundo Lessa (2002), a paradiplomacia pode ser explicada como uma política deliberada de delegação de responsabilidades em face de uma crescente complexidade de assuntos que afetam regiões fronteiriças e de especificidades dos interesses locais. Os governos centrais vêm se defrontando, cada vez mais, com recursos insuficientes e conhecimentos limitados que tendem a flexibilizar permissões para que os entes subnacionais possam dar conta de suas realidades. Da mesma forma, Lessa (2002) aponta que o envolvimento de governos não-centrais em política externa pode ser considerado um indício de “um possível declínio da confiança depositada nos governos centrais”. Ademais, a dinamicidade das relações internacionais determinam que o Estado não é o único ente *par excellence* a interagir com entes externos.

#### 4.1 NO DIREITO NACIONAL

Em março de 2021, entrou em vigor a Lei n. 14.125/2021, autorizando estados, municípios e o setor privado a comprarem vacinas contra a Covid-19 com registro ou autorização temporária de uso no Brasil dado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Preconiza a lei que União, Estados e Municípios assumam a responsabilidade civil não apenas pela imunização, mas de indenizar os cidadãos por efeitos colaterais provocados pelas vacinas. Por se tratar de uma responsabilidade objetiva, os governos locais poderão contratar seguros privados com o propósito de cobrir possíveis riscos das condições impostas pelos fornecedores contratados (art. 1.º e seguintes).

Nessa diapasão, o estado de São Paulo, em agosto deste ano, impetrou ação no STF contra a União para que o Ministério da Saúde, órgão responsável pela distribuição das vacinas aos entes federativos, restabelecesse os critérios de distribuição de vacinas contra a Covid-19 para o estado, uma vez que o número entregue fora inferior ao previsto no cronograma de combate à pandemia da Sars-Cov-2.

"É necessário estabelecer regra de transição para a adoção dos novos critérios, em respeito à boa-fé, à transparência e à segurança jurídica (artigo 23, Lindb), bem como de se recompor, durante o período de modulação, dos percentuais enviados a menor,

assegurando-se, outrossim, o envio dos imunizantes necessários à aplicação da segunda dose", diz o Estado. A ação, com pedido de liminar, foi distribuída ao ministro Ricardo Lewandowski. (Revista Consultor Jurídico, ago. 2021)

A despeito das considerações da União, o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, determinou que o cronograma inicial de distribuição das doses do imunizante da Pfizer para o estado de São Paulo fosse retomado, sob risco de "comprometer os esforços do estado de São Paulo na efetiva cobertura vacinal de sua população, com vistas a impedir — dentro do possível, e considerados os recursos disponíveis — a propagação da temível doença".

O dever de reparar os danos sempre esteve atrelado à existência de culpa do agente causador do mesmo (MIRANDA, 1984). No ordenamento brasileiro, desde o Código Civil de 1916, a responsabilidade civil baseada na culpa, por ato negligente ou imprudente, gerava o dever de indenizar (art. 159, CC/1916). A partir de 2002, atendendo à sociedade moderna e complexa do século XXI, a responsabilidade civil assumiu duas nuances: objetiva e subjetiva. Esta ainda se firma na teoria da culpa como elemento indispensável ao dever de indenizar. A primeira, no entanto, segue a teoria do risco, onde o agente causador de um dano deve repará-lo independente de culpa.

Assim diz a Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002, no Parágrafo único do art. 927:

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Para Júnior (2006), na apuração da responsabilidade se lida com uma ideia cultural de probabilidade. Assim, a caracterização da responsabilidade civil, segundo o Código de 2002, ainda depende de comprovação de um dano indenizável e de um nexo de causalidade entre a conduta do agente (ação/omissão) e o dano. A responsabilidade objetiva, ou responsabilidade sem culpa, somente pode ser aplicada quando existe lei expressa que autorize, pois esta é a regra geral no direito brasileiro.

Dispõe o art. 1.º caput, da Lei da Vacina:

Enquanto perdurar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), declarada em decorrência da infecção humana pelo

novo coronavírus (SARS-CoV-2), **ficam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios autorizados a adquirir vacinas e a assumir os riscos referentes à responsabilidade civil**, nos termos do instrumento de aquisição ou fornecimento de vacinas celebrado, em relação a eventos adversos pós-vacinação, desde que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) tenha concedido o respectivo registro ou autorização temporária de uso emergencial.(grifo meu)

A legitimidade da ação paradiplomática subnacional não é nova já que ela existia antes mesmo da conformação dos Estados. A CRFB/1988 distribuiu detalhadamente as competências entre os entes federados e conferiu, pela primeira vez na história constitucional brasileira, o status federativo aos municípios, ou seja, o Brasil passou a ser uma federação trina, composta por três entes federados: a união, os estados e os municípios (o distrito federal recebeu status próprio).

O que se vê, a partir daí, é um federalismo pétreo com alto grau de autonomia política, mas sem canais e instrumentos para efetivação de cooperação intrafederativa, por meio de relações intergovernamentais internacionais. No entanto, conforme os artigos 20, inciso I; 84, incisos VII e VIII da CRFB/1988, o tema das relações exteriores permaneceu como competência exclusiva da União, e do Presidente da República, como seu máximo representante.

Vale lembrar que o federalismo é um sistema que contempla não apenas uma Constituição Total (federal), mas também as Constituições de suas unidades. Essa dualidade pode implicar dificuldades na gestão unificada da comunidade estatal (país), embora, pela busca da segurança jurídica, o modelo vincule os atos subnacionais aos dispositivos constitucionais *magnum*. Mesmo assim, o federalismo ainda pode ser considerado um modelo flexível e adequado às demandas sócio-políticas do século XXI.

No federalismo estadunidense, por exemplo, o modelo utilizado é o de divisão de poder entre os governo central e os entes federados, numa dinâmica de controle recíproco que busca evitar qualquer tipo de usurpação de poder político por qualquer das partes. A décima emenda da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA) explicita a dicotomia entre os poderes federal e estadual ao ditar que “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”. Contemporaneamente, é sabido que nos EUA a Lei Penal pode ser discutida e votada em cada estado que

compõe o Estado maior, garantindo ao primeiro possuir lei penal própria para aplicação em seu território, como é o caso da aplicação da pena de morte nos limites aduaneiros dos estados do Mississippi, Texas, Flórida e Geórgia (OLIVEIRA E LIMA, 2011). Em assuntos ambientais, o estado americano da Califórnia se tornou pioneiro ao legislar sobre mudanças estruturais que buscam conter e mitigar os efeitos das mudanças climáticas em seu território, como a edição de uma lei segundo a qual 50% (cinquenta por cento) de toda eletricidade do estado deverá vir de fontes livres de carbono até 2030 (IHU Portal, 2017).

No Brasil, a Constituição Federal contemplou exceção expressa quando ensejou a atuação internacional de governos subnacionais, ao prever que compete privativamente ao Senado Federal a autorização para operações financeiras de natureza externa, de interesse dos estados, municípios e distrito federal (Artigo 52, inciso V da CRFB/1988). Vale esclarecer que, por conta dessa exceção, os entes federativos podem firmar convênios internacionais, mas não Tratados Internacionais regidos pela Convenção de Viena de 1969. (PORTELA, 2018).

Com essa previsão, os governos subnacionais desenvolveriam a prática – não contestada pela União – de negociar e captar recursos do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, e de outras agências estrangeiras ou multilaterais de financiamento ou de fomento (PORTELA, 2018).

Se, por um lado, existe legitimidade de estados e municípios brasileiros para atuar no campo de suas competências exclusivas e comuns, como garantir que a legalidade esteja preservada quando o assunto é a emergência em assegurar os direitos e deveres previstos nos artigos 196 a 200, da CRFB/1988?

Art. 196. **A saúde é direito de todos e dever do Estado**, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988) – *grifo meu*

Henrique Hoffmann Monteiro Castro (2005), ao se referir ao assunto, diz que a tutela do direito à saúde apresentaria duas faces – uma de preservação e outra de proteção. A preservação da saúde se relacionaria às políticas de redução de risco de uma determinada doença, numa órbita genérica; e a proteção à saúde se

caracterizaria como um direito individual, de tratamento e recuperação de uma determinada pessoa ou grupo de pessoas.

Assim, segundo Castro (2005):

Nesse âmbito, estabeleceu-se uma divisão de tarefas no que tange ao fornecimento de medicamentos, de maneira que o sistema básico de saúde fica a cargo dos Municípios (medicamentos básicos), o fornecimento de medicamentos classificados como extraordinários compete à União e os medicamentos ditos excepcionais são fornecidos pelos Estados. Percebe-se, claramente, a composição de um sistema único, que segue uma diretriz clara de descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

O Poder Público, qualquer que seja sua esfera, não pode se sentir ou se comportar de maneira indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A promoção, proteção e recuperação da saúde, nas órbitas genérica e individual, são corolários da própria garantia do direito à vida. A divisão de tarefas entre os entes governamentais, nacionais e subnacionais, não pode obstaculizar o direito do indivíduo e da coletividade à percepção de medicamentos e/ou tratamentos indispensáveis à manutenção e garantia da vida (CASTRO, 2005).

A despeito de tais considerações, e apesar do avanço de tais práticas, a constitucionalidade da paradiplomacia é ponto controverso, pois abrange uma definição dos níveis de descentralização administrativa e dos limites para ações independentes e autônomas de entes subnacionais em relação ao Estado nacional.

#### 4.1.1 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL(STF)

As dificuldades e conflitos advindos da pandemia do Covid-19 propiciaram, indelével e inegavelmente, ao Estado nacional atribuir responsabilidades às instâncias subnacionais e flexibilizar papéis e atribuições, fazendo com que o poder executivo e decisório fosse direcionado aos agentes subnacionais para uma melhor eficácia em resolver as novas questões sociais e de saúde pública.

Quando o STF interpretou que a gestão da crise da Covid-19 cabia a Estados e Municípios, pelo fato de ser nos municípios que os problemas locais específicos são melhor observados e solucionados e também por, no caso concreto, ser o local de habitação das pessoas, **aniu e acenou à paradiplomacia** (grifo meu).

Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa. (RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017)

Nesse sentido, foram promovidas pelos entes subnacionais ações, legitimadas pelo STF, como as que impediam a atuação de policiais nas favelas do Rio de Janeiro, a permissão para edição de decretos de distanciamento social e contingenciamento em locais públicos, a efetivação de ações para fechamento de fronteiras territoriais, realização de acordos trabalhistas e horários de funcionamento de estabelecimentos públicos e privados, entre outros. Tais exemplos, além de veiculados nas mais variadas mídias, foram vivenciados pelas pessoas (e me incluo no grupo) que habitam nos municípios.

#### 4.2 NO DIREITO INTERNACIONAL

Na medida em que as articulações entre os entes subnacionais se desenvolvem, ocorre o surgimento de uma “rede” de comunicação, entendida como aquela que, segundo Prado (2007), “vem a determinar uma série de relacionamentos entre centros que cooperam e interagem em áreas específicas ou funções, fornecendo padrões de cooperação e tendo como base canais não-hierárquicos de articulação”.

René Rémond (2015), referindo-se ao mundo do amanhã, diz que não existe uma ideia mais quimérica do que a do fim da história como é conhecida até o presente século, já que as mudanças que vêm se manifestando nos últimos decênios se inscrevem bem mais no sentido da unificação das relações humanas e intergovernamentais, independentemente de territórios ou idiomas.

A nova tendência à descentralização do poder dos Estados, considerando que os atores subnacionais conseguem se relacionar com outros agentes sem mediação dos poderes centrais e em novas articulações, motivados pela busca de soluções e alternativas de combate a uma pandemia, surge com o desenvolvimento pungente da globalização.

O interesse pela busca de acordos comerciais regionais ou bilaterais propiciadores de acesso a mercados para os produtos subnacionais brasileiros, que vêm crescendo dia a dia, embora preferidos nas compras internas, estabelece um marco decisivo na diplomacia direta. A diluição crescente do significado econômico e político do poder centralizado no ente nacional, não só está sendo passivamente aceita, mas se viu materializada pelo empenho governamental de integração e união de forças no combate à pandemia de Covid-19. Nesse contexto, o protagonismo e autonomia, cada vez maiores, dos governos subnacionais destaca seu papel como atores e sujeitos de direitos e obrigações no esquema federativo nacional e com capacidade para assumir responsabilidades nas relações internacionais nas mais diversas áreas. A atuação de estados e municípios no âmbito internacional traz dinamismo às relações internas, na medida em que propicia acordos de cooperação técnica, educacional, social, econômica e outros que busquem atender às necessidades das populações locais. (LAFER, 2018)

O fenômeno da democratização e a internacionalização das relações governamentais, os novos paradigmas das ações geopolíticas, a tendência da globalização e a crescente mobilidade das populações, as opiniões públicas veiculadas nos meios de comunicação, as novas tecnologias, a rapidez da informação, entre outros campos, trazem a necessidade de dar à atividade diplomática novo viés e condicionam a política externa à incorporação de novos atores no processo de sua formulação. A diplomacia paralela praticada por atores não estatais, que consiste em interagir, comunicar, informar a sociedade civil, a comunicação social, os acadêmicos, os empresários, o público em geral, promove fatores diferenciados e competitivos que trazem garantias constitucionais às populações que habitam o território nacional. A partir da paradiplomacia, a sociedade civil pode ser incluída no debate internacional e contribuir na politização dos processos decisórios governamentais. (HADDAD, 2017)

Lafer (2018), quando se fala em descentralização governamental, chama a atenção para:

O princípio constitucional da impessoalidade da Administração Pública é continuamente posto em questão pela sofreguidão com a qual os responsáveis pela diplomacia brasileira se dedicam a glorificar o impacto da presença do chefe de Estado no cenário mundial. Esta celebração do prestígio do presidente aponta para um personalismo populista que impede a construção de um consenso mínimo em torno da política externa como uma política pública de interesse nacional.

Assim, se a política externa é uma política pública, faz sentido dizer que deve atender ao interesse público, ou seja, de todos os cidadãos. Nesse sentido, a diplomacia direta encontra legitimidade, pois prioriza o atendimento do interesse público ao buscar meios e soluções para conflitos internos que podem ser ancorados na política externa.

O processo de descentralização parece dotado de complexidade, mas é possível perceber que a CRFB/1988, ao celebrar a redemocratização, trouxe, com isso, mudanças no âmbito financeiro e político dos entes subnacionais, uma vez que fortaleceu sua autonomia como ente federativo e garantiu o recebimento (transferências) de recursos do governo federal, como os Fundos de Participação e os Fundos de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX). Tais fundos são transferências constitucionais e, como tal, têm natureza obrigatória e, ainda, corroboram que as ações voltadas à concretização das políticas públicas ocorrem nos entes subnacionais que, veladamente, praticam a diplomacia diretamente com organismos e entes internacionais, de natureza pública ou privada (COUTINHO, 2018).

Os tratados internacionais são atos solenes e sua incorporação ao ordenamento jurídico pátrio requer formalidades específicas, distintas e sucessivas: (1) negociações diplomáticas preliminares; (2) assinatura ou adoção, pelo Poder Executivo; (3) aprovação parlamentar; (4) ratificação ou adesão do texto normativo, seguida da troca ou depósito dos instrumentos convencionais. Feita a ratificação, o tratado precisa ser promulgado por Decreto do Presidente da República, e publicado no Diário Oficial da União. Assim, suas diretrizes podem ser aplicados e executados internamente. Para o STF, os tratados somente adquirem vigência na ordem interna após a promulgação e publicação de seu texto, pela via do decreto de execução presidencial que o coloca em vigor (BRASIL, 2000).

O Brasil é, historicamente, um país disposto a assinar e ratificar tratados internacionais, desde que atendam ao interesse público e maximizem as possibilidades negociais e dialógicas com outras nações, ainda mais quando o foco é a garantia dos direitos fundamentais de sua população. Com base no Constitucionalismo Global e na perspectiva monista do Direito Internacional, na qual haveria um só ordenamento jurídico (interno e internacional), a chamada "Decodificação", que advém da internalização dos Tratados Internacionais, que, a partir da ratificação, se tornam parte do ordenamento jurídico pátrio, possibilita que os entes subnacionais encontrem justificativas legítimas para suas ações paradiplomáticas, bem como possam ampliar o campo de abrangência das políticas públicas locais.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A cada década, é mais difícil ficar fora da correnteza, ainda que no passado populações e continentes pudessem, em função da distância e do desconhecimento recíproco, permanecer em estágios de inércia quanto às relações internacionais, diplomáticas ou paradiplomáticas.

Importante reconhecer que a abertura de governos subnacionais ao sistema internacional se traduz como um meio geopolítico-administrativo de busca de oportunidades, vantagens e benefícios socioeconômicos que podem, ou não, se alinhar às posturas de um governo central. Mesmo assim, o crescente envolvimento dos entes subnacionais em política externa e relações comerciais internacionais confere protagonismo e confiabilidade à paradiplomacia.

A despeito de não haver pronunciamento legal sobre a legitimidade, em nível jurídico-constitucional, das ações paradiplomáticas promovidas pelos governos subnacionais, é preciso admitir que a prática funciona diferente, principalmente quando políticas públicas dependem de acordos e contratos entre um nacional e um subnacional. Segundo a Constituição Federal, a competência das Relações Internacionais pertence à União, que, mesmo com algumas prerrogativas exclusivas, não chega a proibir os estados e municípios de promoverem relações com outros

estados e de participar de organizações internacionais. No Congresso Nacional, desde 2005, tramita uma proposta de emenda constitucional (PEC) que prevê maior autonomia e apoio a estados e municípios na promoção de suas próprias Relações Internacionais.

Num contexto de combate à pandemia de Covid-19, em que a saúde pública e outros aspectos do bem-estar social deveriam emergir como resultado do equilíbrio de responsabilidade econômico-financeira e de gestão entre governos locais e nacionais, respeitado o pacto federativo brasileiro, o caso do Maranhão revelou as dificuldades, mas também possíveis soluções à luz da emergência e a importância do instituto da paradiplomacia na resolução de conflitos subnacionais.

Contextos, razões, fatores determinantes, atores e ações são vias de mão dupla da atividade paradiplomática. Quando um governo subnacional se ocupa da busca de recursos para a promoção de políticas públicas que não apenas sejam divulgadas, mas encontrem efetivo cumprimento junto a quem se destinam, indubitavelmente usufrui de autonomia constitucional. Desde a redemocratização, uma das principais mudanças foi a promoção dos entes subnacionais a sujeitos de direitos e deveres, tanto no cenário nacional como internacional. A autonomia subnacional não é poder originário, mas uma prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição da República. A discussão, portanto, ajuda a compreender a magnitude e força das relações governamentais bilaterais e multilaterais no cenário global, que levam, naturalmente, à fragmentação do poder e acomodação desses novos atores (subnacionais) nas relações internacionais e com o próprio governo central.

Os contornos conceituais da atuação do Maranhão demonstram a importância das relações internacionais em um cenário de pandemia global. E, aqui, poderá surgir a necessidade do tratamento jurídico do fenômeno através de uma maior regulamentação em âmbito doméstico. Ainda mais ao considerar que não caberia apenas ao Direito Internacional Público, que se encarrega das relações entre entes com personalidade jurídica internacional como Estados, Santa Sé, Organizações Internacionais, mas, quando se fala em União, estados e municípios na verdade é o

Direito Constitucional que conferiria maiores prerrogativas e possibilidades de celebração de tratados internacionais.

Tais pontos são inquietantes, pois, apesar de sua prática cotidiana, o fenômeno da paradiplomacia ainda é bastante ignorado, até mesmo pelos estudiosos do Direito, visto que, em termos de análise teórica, são os profissionais de Relações Internacionais que mais se aproximam do tema. No entanto, o que se encontra na linha desses internacionalistas, é a descrição do processo, não uma busca por explicações, por fundamentações conceituais ou por legitimação e solução de conflitos.

O caso concreto do Maranhão na busca por respiradores (ventiladores pulmonares) que ajudassem a mitigar os impactos da pandemia de Covid-19 no território do estado, apresenta várias nuances que podem ser interpretadas à luz da paradiplomacia. Momentos como o transporte da carga pela rota alternativa da Etiópia e as tratativas e conversas administrativas feitas pelo governo maranhense com setores públicos e privados chineses para conseguir efetivar a compra dos respiradores, demonstram que as ações paradiplomáticas estão intrinsecamente ligadas à promoção de políticas públicas pelo ente subnacional que, por obrigação constitucional, deve prover saúde pública que, por sua vez, pode ser considerada como garantidora do direito fundamental à vida. O engajamento do governo local, empresariado e universidades na busca de vetores para estudo e implantação de políticas públicas no âmbito local, regional, nacional e multinacional, tornou-se um modelo reconhecido internacionalmente de gestão e pode ser considerado um meio paradiplomático de atuação dos governos locais subnacionais. Diante das circunstâncias que se avizinhavam e da emergência em saúde que se espalhava pelo território maranhense e também o nacional, a equipe de assessoria do governo do Maranhão se valeu dessa possibilidade, mesmo concluindo as tratativas por meio de doação do ente privado ao ente público.

Desde o início, a intenção deste trabalho recai sobre a análise do instituto da paradiplomacia, também conhecida como diplomacia direta ou diplomacia paralela, que é a atuação dos entes subnacionais como agente de relações internacionais

num cenário cada vez mais globalizado e conectado. A escolha da práxis maranhense como mecanismo de solução de controvérsia nacional no arcabouço de inserção e articulação internacionais, ocorrida antes da decisão do STF sobre a responsabilidade concorrente da União, estados e municípios no combate à pandemia global provocada pelo SARS-Cov-2, tem caráter exemplificativo e serve como recurso para se identificar o que pode ser uma ação paradiplomática. Nesse rol exemplificativo, também é citado o estado de São Paulo e os escritórios de negócios que mantêm em países estrangeiros.

O perpasso por tópicos como governança global, subsidiariedade do ente subnacional, políticas públicas, redes de cooperação, o direito nacional e internacional, servem para demonstrar que a paradiplomacia é uma via de gestão não apenas aceitável e concreta, mas que também pode ser legítima. A partir de uma pandemia, a interpretação do STF de que a gestão da crise da Covid-19 cabia também a Estados e Municípios, pelo fato de ser nos municípios que os problemas locais específicos são melhor observados e solucionados e por ser o local de habitação das pessoas, anuiu e acenou à paradiplomacia.

No entanto, o que ainda precisa ser esclarecido, e por isso este não é um assunto estanque em si mesmo, é o meio jurídico que poderia ser utilizado como instrumento de resolução de conflitos internacionais quando um ente subnacional se relaciona com um nacional. A capilaridade global, cujos recursos variam da tecnologia à infraestrutura, do simples ao complexo, estende a comunicação e interação dos governos, centrais e não centrais, de tal maneira que não se poderá deter suas conexões. As distâncias geográficas vêm sendo suplantadas pela proximidade das redes de informação e cada vez mais negócios são pactuados remotamente, contratos são formalizados sem que haja presença física e ficam armazenados na “nuvem”.

Quando um subnacional negocia com um nacional, por certo que a formalização do ato jurídico deveria ser acompanhada por um profissional do Direito e as cláusulas do acordo deveriam passar pela anuência das partes. Um acordo ou convênio internacional não deveria ser pactuado como se faz com um contrato de

fornecimento, por exemplo. Este, na maioria das vezes, é conseqüência de um certame licitatório; mas um acordo internacional pode ser o desfecho de uma ou mais negociações entre entes governamentais, não governamentais e até parceiros, na busca de interesses comuns de cunho social, tecnológico, educacional, corporativo, e outros que a administração pública requer na consecução de seus objetivos. No caso exemplificativo, o desfecho ocorreu por meio do instituto da doação, previsto no ordenamento jurídico brasileiro e aceitável em termos de orçamento público.

Na medida em que o instituto da paradiplomacia se torna uma prática costumeira entre os governos nacionais e os subnacionais, na corrente da descentralização e repartição de poderes e da gestão administrativa, a arbitragem, enquanto método de resolução de conflitos, no qual as partes definem que um árbitro irá solucionar a controvérsia apresentada pelas partes, sem a participação do Poder Judiciário, poderia ser uma escolha aceitável, já que a sentença arbitral obriga as partes e tem o mesmo efeito da sentença judicial. Além disso, o Código de Processo Civil de 2015, as normas de conflito do Direito Internacional, as resoluções do Conselho Nacional de Justiça, o Direito Financeiro, o Código Aduaneiro, o Direito Empresarial e outras normas positivadas poderiam contribuir para a regulamentação interna dessa prática paradiplomática dos entes subnacionais e servir à prevenção de possíveis litígios. A Carta das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil, e, portanto, subsidiária do direito pátrio, integra uma noção de coexistência pacífica e pode alargar o campo de atuação da arbitragem, uma vez que sua intenção precípua é justamente a resolução pacífica de conflitos entre os atores internacionais e a renúncia à guerra. No Direito Internacional também é possível a solução de controvérsias por meio da mediação e da conciliação (meios não jurisdicionais), a partir da livre vontade das partes de se submeterem a esses métodos e os aceitam como legítimos, no princípio de que as contendas podem ser resolvidas sem se alastrar no tempo e a paz e as relações amistosas entre governos, podem ser preservadas

Inegável é a afirmação de que as relações internacionais dos governos subnacionais têm afetado, de maneira crescente, a política interna e o próprio

ordenamento jurídico brasileiro, reforçando a necessidade de, com anuência, sintonia e parceria do governo central, equilibrar e legitimar a capacidade e autonomia paradiplomáticas de estados e municípios enquanto entes federativos. A paradiplomacia é um meio, não um fim em si mesma e, como tal, deveria ser atingida pelas normas positivadas e não apenas pelos costumes.

## 6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, N. C. M.; SILVA, D. A. L. “Paradiplomacia: novas perspectivas”. Anais do VI Congresso do Fomerco. Aracaju: FOMERCO, 2007.

ANDRADE, Maria Ines Chaves de. *Fraternidade Como Direito Fundamental Entre O Ser E O Dever*. 1ª edição. São Paulo: Almedina, 2020.

ARBOUR, M. *Droit international public*. 3. ed. Quebec: Les Éditions, Yvon Blais, 1997. In: SOARES, G. F. S. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1

BBC NEWS BRASIL. *Coronavírus: economia global vai sofrer anos até se recuperar do impacto da pandemia, afirma OCDE*, BBC News Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52002332> Acesso em 26 abr. 21.

BENADAVA, S. *Recuerdos de la Mediación Pontifica entre Chile y Argentina*. (1978-1985). Santiago de Chile: ed. Universitária, 1999

BRASIL. *CÂMARA DOS DEPUTADOS - Biografias*, Flávio Dino. Disponível em <https://www.camara.leg.br/deputados/141436/biografia> Acesso em 10 ago 2021

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 28 abr. 21.

BRASIL. *Lei n.º 13.979/2020 – Lei da Quarentena*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.html). Acesso em 28 abr. 21

BRASIL. *Lei n.º 14.125, de 10 de março de 2021 - Lei da Vacina – Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14125-10-marco-2021-791129-norma-pl.html* Acesso em 24 abr. 21.

BRASIL. *Lei n. 14.133 de 01 de abril de 2021 - Nova Lei das Licitações*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm#art26](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm#art26) Acesso em 30 ago. 21.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Carta Rogatória n.º 8.279, da República Argentina, de 04 de maio de 1998. Rel. Min. Celso de Mello. Julgada em 17 jun. 1998. Diário da Justiça da União, Brasília, 10 ago. 2000. p. 34*

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 194.704 Minas Gerais (RE 194704 / MG). Rel. Min. Carlos Velloso. Julgada em 29 jun. 2017. Disponível em https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244* Acesso em 05 out. 21.

CABINE DE PROTEÇÃO PARA O TRATAMENTO DE PACIENTES COVID-19. Departamento de Gestão e Tecnologias e Inovação em Saúde (DGITS/SCTIE),

maio, 2020. Disponível em:

<https://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2020/June/02/CabineProtecao-COVID19-atualizacao.pdf>. Acesso em 26 abr. 21

CASTRO, Henrique Hoffmann Monteiro de. Do direito público subjetivo à saúde: conceituação, previsão legal e aplicação na demanda de medicamentos em face do Estado-membro. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6783> Acesso em 17 dez 2020.

CHARLEAUX, João Paulo. A acusação contra os EUA de prática de 'pirataria moderna'. Nexo, 7 abr. 2020. Disponível em:

<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/04/07/A-acusa%C3%A7%C3%A3o-contra-os-EUA-de-pr%C3%A1tica-de-%E2%80%98pirataria-moderna%E2%80%99> Acesso em 27 abr. 21.

CONJUR. Revista Consultor Jurídico, 13 de agosto de 2021. Doria aciona STF contra Ministério da Saúde por critérios de distribuição de vacinas. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-13/doria-aciona-stf-ministerio-saude-distribuicao-vacina> Acesso em 27 ago 2021.

CONJUR. Revista Consultor Jurídico, 17 de agosto de 2021. Lewandowski manda Ministério da Saúde entregar vacinas contra Covid-19 a SP. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-ago-17/lewandowski-manda-ministerio-saude-entregar-vacinas-covid-estado-paulo> Acesso em 27 de ago 2021.

COUTINHO, Alessandro Dantas. Manual de Direito Administrativo. 2.ed.rev., atual.e ampl Salvador:Juspodivm, 2018.

DEDUERWAERDERE, Tom. The contribution of network governance to sustainable development. Belgique: Université Catholique de Louvain Fonds National de la Recherche Scientifique, 2005.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Nota da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP): Aquisição de Vacinas contra a Covid-19 por Consórcios de Municípios. Brasília, 2021. Disponível em:

<https://multimedia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/925-aquisicao-de-vacinas-contra-a-covid-19-por-consorcio-de-municipios> Acesso em 25 abr. 21.

HADDAD, Tathiana Machado Araújo. Diplomacia pública: A política externa brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing (1995). 2007. 153 p. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). 2007. Disponível em <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/2622-diplomacia-publica-a-politica-externa-brasileira-e-as-ongs-na-conferencia-de-beijing-1995> Acesso em 31 ago. 21.

IAMARINO, Átila; LOPES, Sônia. Coronavírus: explorando a pandemia que mudou o mundo. São Paulo: Moderna, 2020.

IHU - INSTITUTO IMUNITAS UNISINOS. China e Califórnia assinam acordo após Trump sair do Acordo de Paris. 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/568450-china-e-california-assinam-acordo-apos-trump-sair-do-acordo-de-paris> Acesso em 30 ago. 2021.

JÚNIOR, Rosa Maria de Andrade e Nelson Neri Júnior. Código Civil Comentado. 4.º ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

KOTZ, Ricardo. Diplomacia das máscaras: o papel da China no contexto da Covid-19 e os países emergentes. CENTRO DE ESTRATÉGIA, INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. CEIRI NEWS, 2020. Disponível em: <https://ceiri.news/diplomacia-das-mascaras-o-papel-da-china-no-contexto-da-covid-19-e-os-paises-emergentes/> Acesso em 27 abr. 2021.

LAFER, Celso. Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação. 2 v. – Coleção relações internacionais. Brasília : FUNAG, 2018.

LESSA, J. V. S. A paradiplomacia e os aspectos legais dos compromissos internacionais celebrados por governos não-centrais. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002

MAIA, José Nelson Bessa. A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. Orientador Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva. Tese de Doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) – Instituto de Relações Internacionais (IREL). Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/1843-a-paradiplomacia-financeira-dos-estados-brasileiros-evolucao-fatores-determinantes-impactos-e-perspectivas> ([http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012\\_JoseNelsonBessaMaia.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf)). Acesso em 28 abr. 21.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. Redes Públicas de Cooperação Local. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília : CAPES: UAB, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Gleick Meira; LIMA, Rebecca Rocha. Do Direito Penal brasileiro: das penas e da pena de morte. Postado em: 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9101](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9101)>. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Acesso em 28 ago. 21.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. Federalismo Assimétrico. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000. MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Tratado de Direito Privado, Tomo 27 - Português, São Paulo: Bookseller, 2003.

PELET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. Direito internacional público. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkain, 2003. p. 580

PRADO, D. F. B. Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades. Anais do VI Congresso do Fomerc. Aracaju: FOMERCO, 2007.

PRETEL, Mariana. O direito constitucional da saúde e o dever do Estado de fornecer medicamentos e tratamentos. Disponível em <https://washingtonbarbosa.com/2010/03/24/cidadao-tem-direito-a-tramento-no-sus/> Acesso em 08 set. 21

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/735023-entra-em-vigor-lei-que-permite-que-estad-os-municipios-e-empresas-comprem-vacinas-contr-covid-19/>. Acesso em 24 abr. 21.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. Direito Internacional Público e Privado: Incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário. 10. ed. rev. atual. ampl. Salvador: JusPodivm, 2018.

Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2018, pp. 1015 a 1034. Governo de São Paulo inaugura escritório comercial na China. Portal do Governo de São Paulo. Disponível em <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-de-sao-paulo-inaugura-escritorio-comercial-na-china/> Acesso em 14 ago. 21.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público: curso elementar. 16.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmem. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores misto. Revista Contexto Internacional, v. 29, n. 1, p. 99-147, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 15 ed. 1999.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E.; BARRETO, M. I.; MARIANO, M. P. (organizadores). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

VERONESE, Josiane Rose Petry; MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; POZZOLI, Lafayettei (organizadores). *Pandemia, direito e fraternidade: um mundo novo nascerá*. Caruaru-PE: Asces-Unita, 2020.

WAGNER, William. *A operação secreta Etiópia-Maranhão: a guerra dos respiradores no ano da pandemia*. 1.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Vestígio, 2021.