



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB
PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

MARCELO MOREIRA PACHECO SAVINO

**A NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS FIRMADOS PELO GOVERNO
FEDERAL, POR MEIO DO INSTRUMENTO “COVAX FACILITY”, E A SUJEIÇÃO A
INTERESSES PRIVADOS PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NA
AQUISIÇÃO DE VACINAS**

BRASÍLIA

2022

MARCELO MOREIRA PACHECO SAVINO

**A NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS FIRMADOS PELO GOVERNO
FEDERAL, POR MEIO DO INSTRUMENTO “COVAX FACILITY”, E A SUJEIÇÃO A
INTERESSES PRIVADOS PARA GARANTIR O INTERESSE PÚBLICO NA
AQUISIÇÃO DE VACINAS**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Carolina Reis Jatobá Coelho

BRASÍLIA

2022

DEDICATÓRIA

Dedico este projeto para família e principalmente para Guilherme Pereira Rodrigues Borges, que acompanha a minha jornada acadêmica nos melhores e nos piores momentos e para minha mãe Ana Paula Rezende Moreira Pacheco.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha professora orientadora, Carolina Reis Jatobá Coêlho, que acreditou no meu potencial para a realização do projeto de pesquisa. Agradeço também a minha querida amiga Ana Paula Canova Abinajm, que me apoiou durante todo o percurso do Programa de Iniciação Científica.

RESUMO

O objetivo do projeto é a investigação da natureza jurídica dos contratos firmados pelo governo federal por meio do instrumento “*COVAX facility*” e sua possível natureza híbrida, com características de contrato administrativo e de contrato internacional de direito privado, com a hipótese inicial de uma possível prevalência de elementos de contratos privados. A metodologia do trabalho emprega principalmente análise de “*sites*” oficiais das entidades relacionadas ao instrumento, levantamento bibliográfico sobre o assunto, com leitura de livros e artigos relacionados ao tema, e análise documental. Os principais documentos analisados englobam a legislação pertinente, o Acórdão n.º 534/2021 do Tribunal de Contas da União (TCU) e o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da pandemia. Não foi possível ter acesso aos contratos propriamente ditos, pois estavam sob cláusulas de confidencialidade. Utilizou-se o aparato teórico do Direito Internacional Público, do Direito Internacional Privado, do Direito Administrativo e do Direito Administrativo Global, mais especificamente sobre contratos administrativos e contratos internacionais. Para enfrentar a pandemia, foi criada uma estrutura de colaboração de caráter global, denominada “*Access to COVID-19 Tools Accelerator*” (ACT-A), que reúne governos, cientistas, empresas, sociedade civil, filantropos e organizações de saúde global, focada no combate do coronavírus em três eixos: diagnósticos, tratamentos e vacinas. O “*COVAX facility*” é o eixo responsável pelo desenvolvimento, produção e acesso igualitário às vacinas, sendo administrado pela Aliança Gavi, identificada no “*site*” oficial da internet como uma parceria público-privada. O instrumento foi aderido pelo Brasil por meio da Medida Provisória nº 1003, de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.121, de 1º de março de 2021. Essa Lei prevê que o “*COVAX facility*” será regido pelas normas da Aliança Gavi, de natureza eminentemente contratual, em detrimento das normas da Lei de Licitação e Contratos. A Lei nº 14.124/2021, de 10 de março de 2021, também trata da aquisição de vacinas, prevendo medidas excepcionais para aquisição de vacinas e insumos relacionados. Há então dois tipos de contratos de aquisição de vacinas. Os contratos firmados por meio do “*COVAX facility*” são regidos por normas eminentemente contratuais, caracterizando fontes normativas de origem não estatal. Essas normas não são publicizadas, apesar da aquisição de vacina consistir em um interesse público por excelência. Os contratos regidos pela Lei nº 14.124/2021 são regidos pela Lei de Licitações e Contratos, prevendo somente casos de dispensa e cláusulas especiais, assemelhando-se aos tradicionais contratos administrativos.

Palavras-chave: **contratos internacionais; contratos administrativos; COVAX facility; COVID-19.**

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	6
2.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	18
3.	MÉTODO.....	19
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	22
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS (OU CONCLUSÕES).....	23
	REFERÊNCIAS.....	24
	ANEXO 1- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.0223762021-95.....	27
	ANEXO 2- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.029503/2021-87.....	28
	ANEXO 3- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.034496/2021-35.....	29
	ANEXO 4- Recurso referente ao pedido de Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.034496/2021-35.....	30

1. INTRODUÇÃO

Em 11 de fevereiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram um novo tipo de coronavírus, que passou a ser conhecido como SARS-Cov-2. Esse novo tipo de coronavírus causa COVID-19, doença que rapidamente se espalhou pelo mundo. A doença foi caracterizada como uma pandemia em 11 de março de 2020 e foi declarada pela Organização Mundial de Saúde como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o maior nível de alerta da Organização (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE). A pandemia da COVID-19 exigiu colaboração entre os mais diversos atores internacionais e afetou a política e economia de todo o globo, tornando-se assunto cotidiano nos meios de comunicação do ano de 2020 até 2022. Ocorre que a COVID-19 provavelmente não será a última ameaça pandêmica.

O “*site*” de notícias das Nações Unidas trata sobre o que os especialistas chamam de “*Era das Pandemias*”. Essa “*Era*” seria caracterizada pelas pandemias aparecerem com maior frequência, se espalharem com maior facilidade e causar mais dano à economia global e mortes do que a COVID-19. No texto, são abordadas as causas como mudanças na forma como usamos a terra; a expansão e intensificação da agricultura; e o comércio, produção e consumo insustentáveis perturbam a natureza e aumentam o contato entre a vida selvagem, já que a maioria das doenças microbianas tem origem no contato humano com animais. (UN News, 2020).

Para combater essa ameaça de escala global, os Estados, organizações internacionais e demais atores de direito internacional, iniciaram uma busca por tecnologias para combater a pandemia, culminando na estrutura de colaboração conhecida como “*Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A)*”, responsável por fomentar o desenvolvimento de diagnósticos, vacinas e tratamentos para combater a pandemia da COVID-19. O fomento de vacinas e sua distribuição justa é eixo essencial dessa estrutura, recebendo o nome de “*COVAX facility*”.

Para obter parte das vacinas necessárias para combater à pandemia, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 1003, de 2020, autorizando a adesão ao “*COVAX facility*”, posteriormente convertida na Lei nº 14. 121, de 1º de março de 2021 (BRASIL, 2021). A referida lei é um exemplo de inovação legislativa necessária para um efetivo combate à pandemia. O normativo não só determinou a não aplicabilidade da Lei Federal de Licitações e

Contratos, como também previu que as normas aplicáveis a esses contratos seguiriam normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi, organização responsável por administrar o “*COVAX facility*”, em detrimento da Lei de Licitações e Contratos.

Nesse contexto, os contratos firmados por meio deste instrumento, possuem características de contratos internacionais, por envolverem mais de um ordenamento jurídico e são contratos administrativos, por serem contratos firmados pelo Governo Federal em busca de garantir a supremacia do interesse público. O objetivo geral da pesquisa é compreender a natureza jurídica dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do instrumento “*COVAX facility*”, verificando se prevalecem as características de contratos administrativos, com prevalência de normas de direito público, ou se predominam as características de contratos internacionais de direito privado.

Os objetivos específicos são os seguintes: a) compreender o instrumento do “*COVAX facility*”, por meio de sítios de internet, como o da Aliança Gavi e por meio de artigos científicos; b) realização de uma revisão bibliográfica sobre contratos administrativos e contratos internacionais; c) analisar a legislação referente a aquisição emergencial de vacinas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, relacionando com a teoria, acórdãos do TCU e informações sobre o “*COVAX facility*”; d) verificar a natureza jurídica dos contratos internacionais resultantes do “*COVAX facility*”, ponderando sobre quais normas são predominantes, considerando a provável prevalência de normas de Direito Internacional. Inicialmente também estava prevista uma análise dos contratos propriamente ditos, com consideração de aspectos como fundamentação jurídica, fornecimento de garantia e antecipação de pagamento. Esse objetivo foi frustrado pela confidencialidade dos instrumentos analisados.

Para compreender a natureza jurídica desses contratos, é necessário compreender as estruturas envolvidas. Logo, inicia-se esse trabalho com uma análise do “*The Access to COVID Tools Accelerator (ACT-Accelerator)*”, do “*COVAX facility*” e da Aliança Gavi. Esses instrumentos serão considerados sob a ótica da legislação e jurisprudência brasileiras. Posteriormente, serão abordados os contratos administrativos e os contratos semipúblicos firmados pela Administração Pública. Imediatamente depois, trabalhar-se-á com as temáticas de Direito Administrativo Global (DAG) e de contratos internacionais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. Análise do Instrumento “COVAX facility”

2.1.1. ACT Accelerator- uma Estrutura de Colaboração Internacional

Com o advento da pandemia da COVID-19, foi criado o ACT-Accelerator, uma iniciativa internacional de colaboração, agregando esforços dos Estados, organizações internacionais e atores internacionais, como a Fundação Bill e Melinda Gates, não consistindo em uma nova organização ou um órgão decisório. O ACT-A é dividido nos eixos de diagnóstico, de vacinas e de tratamentos, sendo o “COVAX facility”, *administrado pela Aliança Gavi*, o eixo responsável pelo desenvolvimento de vacinas (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE, 2021).

O ACT-A foca em soluções farmacológicas, em detrimento de intervenções comportamentais, consideradas ineficazes, como descrito em um dos documentos fundadores da Parceria Público Privada. Para seus idealizadores, essas soluções não farmacêuticas promoveriam o congelamento social e econômico pelo mundo (STEIN, p. 2 2021). O ACT-A pode ser dividido em três pilares ou eixos de tecnologias: tratamentos, diagnósticos, terapias e vacinas. O eixo de vacinas é administrado pela Aliança Gavi e é denominado “COVAX facility”.

2.1.2. A Aliança Gavi e seu papel no desenvolvimento de novas vacinas

A Aliança Gavi, instituição responsável pelo “COVAX facility”, foi criada no dia 31 de janeiro do ano 2000 no Fórum Mundial de Davos, tendo sido idealizada para salvar vidas de crianças de países de baixa renda, tornando as vacinas mais acessíveis para este público. A instituição foi idealizada pela Fundação Melinda Gates e é um modelo de aliança público privado composto pela Organização Mundial de Saúde, pelo Banco Mundial e pela UNICEF. Um dos problemas enfrentados por fornecedores de vacina é a falta de garantia de um mercado de longo prazo, característica essencial para pagar os altos custos de produção, de pessoal e dos altamente regulados processos de produção de vacina (ZERHOUNI, p. 14, 2019).

Para financiar o desenvolvimento e produção de vacinas, a Aliança Gavi utilizou um mecanismo de financiamento chamado “*Advanced Market Commitments*”, que consiste em captar promessas de investimentos dos países contribuintes e a transformação dessas promessas de compra em títulos de investimento. O Brasil passou a contribuir com doações para a Aliança Gavi em 2011, com a edição da Lei nº 12.413, de 31 de maio de 2011, com a contribuição de US\$ 20.000.000,00 (vinte mil dólares americanos) ao longo de 20 anos, visando contribuir para o Mecanismo de Financiamento Internacional para Imunização (IFFIm,2021) (Brasil, 2011).

Apesar de ter doações anuais de doadores como a Fundação Bill e Melinda Gates, o IFFIm consegue explorar o potencial do mercado de capitais e fornece aos investidores oportunidade de diversificação de investimentos e a oportunidade de um investimento com retorno social. Embora o mecanismo de financiamento da Aliança Gavi somente tangencie o tema desse projeto, os títulos de vacina são um interessante tema para futuras pesquisas, por envolver investimentos privados e direcioná-los para enfrentar. A organização se define como uma parceria “público-privada”, representando a soma das forças dos seus membros, unindo desde o expertise científico da UNICEF quanto o financiamento do Banco Mundial.

As principais conquistas da aliança Gavi são as seguintes: a) a ampliação das taxas de imunização em países de baixa renda; b) a introdução de um grande número de vacinas e fórmulas multivalentes, reduzindo o lapso temporal e da equidade entre países pobres e ricos; c) o desenvolvimento de sistemas de saúde pública locais; d) o desenvolvimento de sistemas de saúde pública locais eficazes que podem ser alavancados além dos programas de vacinação (ZERHOUNI, p. 14, 2019).

2.1.3. Como funciona o “COVAX facility”

O “*COVAX facility*” seria o pilar responsável por acelerar o desenvolvimento e a produção de vacinas da COVID-19, e por garantir a distribuição justa destas vacinas entre os vários países. Para Stein, o objetivo primordial do instrumento é garantir essa distribuição justa, enquanto o segundo objetivo principal seria apoiar a produção global de vacinas. As companhias farmacêuticas tendem a investir pouco em vacinas para países em

desenvolvimento, O “*COVAX facility*” busca então mitigar o risco para essas empresas com um mecanismo financeiro, subsidiando essas empresas (STEIN, 2021, p.6).

Até janeiro de 2022, o “*COVAX facility*”, e por meio do instrumento foram enviadas mais de 1 bilhão de doses para 144 países. (GAVI, 2022, p. 85). No início da pandemia, os estoques de vacinas eram limitados e para resolver este problema o “*COVAX facility*” adotou o chamado “*fair allocation mechanism*” (mecanismo de distribuição justa). Este mecanismo é baseado na distribuição em cotas iguais proporcionais entre os países. Isto quer dizer que todos os países recebem doses em proporção com o tamanho de sua população (correspondente a 20% da população de cada país). Após vacinar 20% da população mundial, as vacinas serão alocadas baseadas nas necessidades de saúde da população (EMANUEL et al., 2021, p.371). No caso do Brasil, optou-se por aderir ao instrumento para garantir a vacinação de 10% da população brasileira, aderindo em quantidade inferior ao potencial oferecido pelo instrumento.

Um dos desafios enfrentados pelo “*COVAX facility*” é o nacionalismo de vacinas, pois os países tendem a preferir acordos bilaterais com os produtores de vacinas, concorrendo com as doses fornecidas por meio do instrumento. Os países de alta renda, chamados pelo autor de HICs (High Income Countries), (ECCLESTON-TURNER, 2022, p. 437).

2.1.4. Adesão do Brasil ao “*COVAX facility*”

O Brasil aderiu ao “*COVAX facility*” por meio da Medida Provisória nº 1003, de 2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.121, de 1º de março de 2021. Também foi editada a Medida Provisória nº 1026/2021 relativas à aquisição de vacinas, convertida na Lei 14.124/2021, de 10 de março de 2021, que dispôs sobre medidas excepcionais para aquisição de vacinas e a contratação de bens e serviços destinados à vacinação contra a COVID-19. Pode-se dizer que o enfrentamento à pandemia exigiu do Brasil inovação legislativa, gerando inclusive dúvidas quanto à validade destas duas Medidas Provisórias supracitadas, principalmente quanto ao artigo 2º da MP nº 1003/2020 e artigo 12 da MP 1026/2021 e resultando em uma consulta ao TCU do então Ministro da Saúde quanto a sua exegese. Seguem os principais questionamentos de Pazzuello: 1) se estes dois artigos viabilizam cláusulas que seriam consideradas inválidas pela teoria de geral dos contratos e incompatíveis com a ordem pública; 2) Ele também questiona se possibilitaria que o contratante preveja no

instrumento contratual disposições fora da esfera de atribuições, como aprovação de leis; 3) quanto ao afastamento de normas contrárias que não possuem caráter contratual; 4) É admissível que o Poder Público assumam quase a integralidade dos riscos processuais?

Segue transcrito o caput do art. 2º da MP nº 1.003/2021:

Art. 2º A adesão ao Instrumento Covax Facility e a aquisição de vacinas por meio do referido Instrumento observarão as normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi, inclusive aquelas relativas à responsabilidade das partes, e não serão aplicáveis as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e de outras normas em contrário.

O artigo trata então da não aplicação da Lei de Licitações e Contratos nos contratos firmados por meio do instrumento, que será regido pelas normas da Aliança Gavi, tratando inclusive da responsabilidade das partes.

Quanto ao artigo 12 da MP 1.026, os contratos de aquisição de vacina podem conter cláusulas especiais, como pagamento antecipado, hipóteses de não penalização da contratada e outras condições que sejam necessárias para assegurar a prestação de serviços. O parágrafo 4º do artigo 12 prevê ainda que caso exigido pelo contratado, os contratos de aquisição de vacina poderão conter cláusulas de confidencialidade. Este parágrafo é importante por trazer uma concessão importante relativa ao princípio da publicidade, já consagrado na aquisição das compras e contratações públicas e excetuado somente em casos especiais.

Quanto ao primeiro questionamento, o voto do Ministro Benjamin Zymler reconheceu que o Poder Legislativo exerceu suas atribuições finalísticas ao afastar a incidência da Lei de Licitações e Contratos e da Lei nº 10.742/2003, que define as normas de regulação para o setor financeiro. Em vez destas normas, incidem as normas pertinentes estabelecidas pela Aliança Gavi. Para o TCU, ocorreu o reconhecimento da eficácia extraterritorial de regras estabelecidas por pessoa jurídica privada internacional, o que é admitido pelo ordenamento jurídico nacional.

Para justificar o caso fático, o acórdão faz referência ao artigo 42, parágrafo 5º da Lei 8666/93:

§ 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 (...)

Além disso, o voto do Ministro diz que as normas estabelecidas pela Aliança Gavi têm o status de lei ordinária, sendo que somente são sindicáveis pela Constituição. Então, as normas definidas pela Aliança Gavi prevalecem sobre as demais normas legais que tratam da teoria geral dos contratos. Quanto a colisão dos artigos das duas medidas provisórias com a ordem pública, o Ministro cita o artigo 20 da LINDB, que versa o seguinte: *“nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”*. Logo, a situação deverá ser verificada no caso concreto.

Relativo ao segundo questionamento, o relator não viu óbice no fato da União assumir compromissos para aprovação de leis ou que envolvam atos de outros ministérios, desde que não contrarie alguma norma constitucional, em especial as que tratam dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, o que não ocorre no caso destas duas medidas provisórias.

O terceiro questionamento trata de normas contrárias que não possuem natureza contratual, como normas patrimoniais-administrativas e de direito internacional. Ao abordar este ponto, o TCU considera que o artigo 2º da Lei 14. 121/2021 *“reconheceu a aplicabilidade provisória e excepcional do estatuto produzido por pessoa jurídica de direito internacional, conferindo-lhe o caráter de norma jurídica, nos limites materiais que impôs”*.

Quanto ao quarto questionamento, o TCU considera perfeitamente possível a pactuação de novas normas de distribuição de riscos, em se tratando de aquisição de vacinas, considerando a autonomia contratual prevista pelas leis 14.121/2021 e 14.124/2021, considerando-se a situação de emergência causada pela pandemia de coronavírus.

2.1.5. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia

O relatório elaborado pela CPI da Pandemia traz um relato da atuação do Governo Federal na pandemia da COVID-19. Segundo o relatório, o governo privilegiou contratos bilaterais, em detrimento do instrumento “COVAX facility”, que foi aderido no percentual mínimo de 10%.

Depoimento do então Ministro da Saúde mostra certo receio pelos riscos e incertezas que o instrumento apresentava:

A Covax Facility não nos dava nem data, nem cronograma, nem garantia de entrega. Era um consórcio que, dependendo do desenvolvimento, fazia a entrega. Quarenta e dois milhões de doses para nós daquela forma era o máximo que eu poderia fazer, pelo risco que estava imposto ali dentro (Relatório CPI do COVID Página 251).

Inicialmente, o Brasil optaria pelo modelo “*optional purchase*”, com cobertura de 20 % da população, padrão proposto pela Aliança Gavi, conforme Nota Técnica 14/2020 citada pela CPI (Relatório CPI do COVID Página 252). Posteriormente, foi reduzido o percentual para 10%.

O Governo Federal priorizou inicialmente um modelo de tratamento precoce, com tratamento farmacológico, como demonstrado no trecho a seguir:

(..) em relato de 29 de outubro de 2020 do MRE, sobre o encontro entre o Ministério da Saúde e a Diretoria da OPAS (ocorrido em 16/10), menciona-se a prioridade dada pelo Ministro Pazuello ao fortalecimento da atenção primária em saúde, e que o Brasil conseguiu diminuir em 70% a proporção de óbitos com a adoção do atual protocolo de tratamento precoce.

2.2. Contratos Administrativos e os Contratos Semipúblicos firmados pela Administração Pública

De acordo com a Lei nº 14.133, 2021, os contratos administrativos são aqueles que “regulam-se pelas suas cláusulas e preceitos de direito público, aplicando-se lhes supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado” (BRASIL, Lei nº 14.133, 2021).

Via de regra, os contratos administrativos são precedidos de procedimento licitatório e essa obrigatoriedade é prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no art. 37, inciso XXI. A lei que regulava o procedimento licitatório era a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, mas essa lei foi recentemente revogada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos.

Para a lei nº 14.133/2021, os contratos administrativos são aqueles que “regulam-se pelas suas cláusulas e preceitos de direito público, aplicando-se lhes supletivamente, os

princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado” (BRASIL, Lei nº 14.133, 2021).

Os contratos firmados sob a égide da Lei de Licitações e Contratos são caracterizados por prerrogativas da Administração Pública na relação contratual, ou seja, a Administração fixa cláusulas exorbitantes dos contratos administrativos. Esses contratos possuem as seguintes características: firmados pela Administração Pública, em sentido amplo; as prerrogativas da Administração Pública são cristalizadas em um regime jurídico de direito público (HORBACH, 2020, p. 57).

A Administração Pública para exercer sua função utiliza tanto contratos de direito privados, regulados pelo Direito Civil ou Empresarial, que estão sujeitos ao regime administrativo de modo acessório, como de contratos administrativos, com prevalência de normas de direito público. Para Rodrigo Co, embora a nomenclatura utilizada leve a crer que há contratos exclusivamente privados, há sempre submissão a normas de Direito Público, mesmo que em menor escala, pois são regidos pela Lei de Licitação e Contratos. O autor propõe então a seguinte nomenclatura para esses contratos privados: Contratos de Prevalência de Direito Privado firmados pela Administração Pública ou contratos semipúblicos (MIRANDA, p. 51).

2.3. Direito Administrativo Global e as Fontes Normativas de Origem Não Estatal

O Direito Administrativo Global estuda fenômenos normativos não estatais, visando disciplinar relações entre organizações não estatais que realizam a “regulação” de interesses públicos (VENTURINI, p. 25). Um dos fatores chave para identificar a natureza e atividades dessas instituições regulatórias globais é a ausência de esforço para tornar suas normas administrativas ou judiciais, considerando as estruturas tradicionais de direito internacional (CASINI, posição 2350).

Para compreender a estrutura da Aliança Gavi, foi aplicado o arcabouço teórico do Direito Administrativo Global (DAG). No texto *“Beyond the State: The Emergence of Global Administration”*, artigo que compõe o livro *“Global Administrative Law: The Casebook”*, Lorenzo Casini e aborda o crescente papel das organizações internacionais na criação de leis que não necessariamente refletem as leis dos Estados-membros (CASINI, Posição 2209),

podendo ser utilizados o arcabouço teórico relacionado ao direito público e ao direito administrativo como insights para compreender as leis e práticas das organizações internacionais, embora não haja de fato um governo global ou estruturas equivalentes a de administrações públicas (CASINI, Posição 2263).

Destaca-se do capítulo os tipos de Administração Global, pois esta tipologia traz quatro categorias de administração global. A primeira delas inclui as organizações formalmente governamentais, como as Nações Unidas, a Organização Mundial de Saúde, o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Essas instituições expedem uma série de normativos, como recomendações, diretrizes, melhores práticas, conclusões e regras de comitê. A influência dessas organizações é grande e acaba gerando uma demanda por maior transparência (CASINI, posição 2359).

O segundo tipo se refere a híbridos público-privados de organizações e de entidades privadas, exercendo funções públicas. Estados e organizações internacionais trabalham cada vez mais por meio de parcerias formalizadas com entidades da sociedade civil e entidades comerciais. Um exemplo dado pelo autor é o Fundo Global, que contém ligações com a OMS, mas é formalmente uma fundação suíça. Um exemplo clássico desse tipo de organização é a International Organization for Standardization (ISO). Essas instituições utilizam instrumentos do direito privado para a consecução de fins públicos em um nível internacional (CASINI, posição 2366).

A terceira categoria é de redes intergovernamentais e transnacionais. São formas menos estruturadas de governança, em que relações entre Estados, organizações e demais atores internacionais são menos formalizadas, embora possam ser mais efetivas do que as tradicionais organizações intergovernamentais. São exemplos desse tipo de rede o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia e o G-8 (CASINI, posição 2380).

O quarto tipo inclui um tipo de administração que considera formas mais complexas de governança, como híbridas, multinível ou regimes regulatórios globais informais. Esses casos são caracterizados por envolver uma série de atores no nível internacional e doméstico dos países. Exemplos são procedimentos globais e nacionais regidos pelo Tratado Internacional de Patentes (CASINI, posição 2397).

Essa classificação não é a única perspectiva possível, mas evidencia estruturas já não comportadas pelos tradicionais modelos de organizações internacionais. As novas entidades

globais envolvem uma série de atores privados de direito internacional e geram um estranhamento ao compreender sua estrutura. Uma das dificuldades iniciais do trabalho foi compreender o funcionamento de estruturas como o ACT-A e a Aliança Gavi, por não se inserirem propriamente nos tradicionais sujeitos de direito internacional.

2.4. Contratos Internacionais

O Direito Internacional Privado é uma disciplina jurídica que objetiva solucionar conflitos entre leis no espaço e possibilita identificar o ordenamento jurídico de qual país aplica-se a um caso concreto. Dentro deste ramo do direito, situa-se o estudo dos contratos internacionais, instrumento que viabiliza o comércio internacional.

Para Arlota, o contrato internacional possui função estabilizadora e tem suas bases em costumes essenciais e na formação da *“lex mercatoria”*. Em um cenário de diferenças culturais, sociais, econômicas e jurídicas, existe um grau maior de desconfiança do que na instância interna, possuindo os contratos internacionais um papel fundamental na estruturação do sistema internacional. (ARLOTA, 2014, p. 15).

O contrato é o principal instrumento jurídico que pode proporcionar uma dinâmica e segurança ao comércio internacional, mas a definição de se um determinado contrato é internacional ainda é controversa na doutrina e jurisprudência. Apesar da divergência conceitual, há consenso de que é internacional o contrato que se encontra em contato com mais de uma ordem jurídica e que se desenvolva dentro do âmbito de eficácia de várias ordens jurídicas, sendo necessário o estudo do caso concreto para verificar a internacionalidade dos contratos (AQUINO, 2012, p. 763 e 764). Os contratos internacionais envolvem a escolha da lei aplicável, existência de sistemas jurídicos diferentes, e também diferentes costumes e idiomas. (AQUINO, 2012, p. 749).

Conforme a Convenção de Roma de 1980, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais, o tratado é aplicável “às obrigações contratuais nas situações que impliquem um conflito de leis”.

Como exposto, o contrato possui uma função estabilizadora e proporciona uma segurança ao comércio internacional, mas pode-se questionar se o fato dos contratos internacionais estarem ligados a mais de um ordenamento os tornaria eivados de

“insegurança jurídica”, sendo necessária a criação de um contrato escrito detalhado para aumentar a previsibilidade da negociação (MATOS, 2012, p. 40).

Contextualizando os contratos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, o artigo 9º, § 2º da LINDB, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro determina que “a obrigação resultante do contrato reputa-se constituída no lugar em que residir o proponente” (BRASIL, 1942). Este dispositivo se aplica quando as partes não escolherem outro lugar, por meio de manifestação tácita ou expressa, valendo-se da autonomia de vontades.

Para Basso, a cláusula de eleição de foro e a escolha da língua em que o contrato será redigido são elementos importantes a serem considerados em um contrato internacional. Na escolha do foro, é preciso estar atento para mais de um ordenamento jurídico. Já na escolha da língua, é necessário escolher o idioma em que o contrato será redigido, havendo inclusive a possibilidade de elaboração de um contrato bilíngue.

Apesar de os contratos internacionais serem associados em regra aos contratos firmados por particulares, Alves dos Santos, os Estados também estão se inserindo na dinâmica do comércio internacional. As empresas transnacionais eram compreendidas como uma ameaça à soberania nacional, mas o autor ressalta que soberania não é uma expressão atemporal ou universal, variando ao longo de diferentes contextos históricos e políticos. Mesmo tendo restrições à sua soberania, os Estados podem utilizar o comércio internacional para perseguir seus interesses políticos e econômicos (ALVES DOS SANTOS; AGOSTINHO DA BÔAVIAGEM, [s.d.], p. 367-369). Tura também defende a utilização do potencial negocial entre Estado e iniciativa privada como também defende a utilização do potencial negocial entre Estado e iniciativa privada como forma (RIBEIRO TURA; DIAS DA SILVA, 2021) também trata da mitigação dos limites clássicos da atuação governamental, em prol de maior paridade jurídica entre os contratantes e de maior flexibilidade negocial, p. 370, 2021).

2.5. Segurança Jurídica e Risco Contratual

Na Consulta do Ministro da Saúde ao TCU, também foi questionado se “as normas estabelecidas pela Aliança Gavi podem garantir a necessária segurança jurídica à aquisição de vacinas e suprir eventuais lacunas decorrentes do afastamento total das leis de licitação?”. Segundo o exame técnico constante no acórdão, as próprias normas estabelecidas já exercem

a função de proporcionar segurança jurídica. Logo, não há lacunas ou dúvidas quanto às normas aplicáveis.

Quanto ao risco contratual, o debate faz sentido no âmbito dos contratos regidos pela Lei n. 14.124/2021, visto que o normativo traz cláusulas especiais e disposições específicas sobre risco contratual, enquanto a lei referente ao “COVAX facility” pouco trata sobre o tema. Logo, não foi possível

2.6. Os Contratos de Aquisição de Vacinas firmados por meio do “COVAX facility”.

Ao autorizar a adesão ao “COVAX facility”, a Lei Lei nº 14.121 prevê a não aplicabilidade da Lei de Licitações e Contratos, conforme o art. 2º:

§ 1º A adesão ao Covax Facility e a aquisição de vacinas no âmbito deste instrumento serão regidas pelas normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi, inclusive aquelas relativas à responsabilidade das partes, não aplicáveis as disposições da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive a realização de procedimentos licitatórios, da Lei nº 10.742, de 6 de outubro de 2003, e de outras normas em contrário, ressalvadas as previstas nesta (Lei BRASIL, 2021).

A Lei de Licitações regula tanto os procedimentos licitatórios, quanto os casos em que é dispensado, inexigível ou dispensável. A não aplicabilidade da Lei é então uma particularidade importante dos contratos firmados por meio do “COVAX facility”, não ocorrendo esse afastamento para os demais contratos de vacinas firmados fora do âmbito do instrumento (BRASIL, 2021, p. 8-9).

Os contratos firmados fora do instrumento são regidos pela Lei 14.124/2021. Esse normativo autoriza a administração direta e indireta celebrar contratos com dispensa de licitação. Além disso, a lei prevê no seu artigo 12 cláusulas especiais que podem ser adotadas se indispensáveis para a contratação de serviços, como hipóteses de não imposição de penalidade à contratada e pagamento antecipado. Nesses contratos, a Lei de Licitação de Contratos continua sendo aplicada.

Além da não aplicabilidade da Lei de Licitações e Contratos, o artigo supramencionado também prevê que as normas regentes desses contratos são “normas contratuais”, “de modo

que estão dispostas em cláusulas contratuais e não em texto de legislação” (pedido de informação 25072.022376/2021-95).

3. MÉTODO

Como versa sobre contratos internacionais importantes para garantir a vacinação da população brasileira, esta pesquisa é aplicada, relacionando o Direito com o contexto atual de políticas públicas para o enfrentamento da pandemia.

O projeto envolve pesquisa bibliográfica de Direito Administrativo, Direito Internacional Privado e Direito Internacional Público, trabalhando mais especificamente as temáticas específicas de contratos administrativos e contratos internacionais. A revisão bibliográfica também inclui periódicos recentes que comentam o instrumento *do “COVAX facility”* como forma de propiciar um acesso igualitário de vacinas entre a população mundial, dialogando com outras disciplinas como Relações Internacionais e Ciências Políticas.

Além da revisão bibliográfica, o estudo implica uma pesquisa documental do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo um estudo direto das Leis nº 14.121/2021 e 14.124/2021. Além da legislação, serão objeto de análise os acórdãos do TCU relacionados ao combate à pandemia e os contratos firmados por meio do *“COVAX facility”* no ano de 2021.

3.1. Método Específico

Como versa sobre contratos internacionais importantes para garantir a vacinação da população brasileira, esta pesquisa é aplicada, relacionando o Direito com o contexto atual de políticas públicas para o enfrentamento da pandemia.

O projeto envolve pesquisa bibliográfica de Direito Administrativo, Direito Internacional Privado e Direito Internacional Público, trabalhando mais especificamente as temáticas específicas de contratos administrativos e contratos internacionais. A revisão bibliográfica também inclui periódicos recentes que comentam o instrumento *do “COVAX facility”* como forma de propiciar um acesso igualitário de vacinas entre a população mundial, dialogando com outras disciplinas como Relações Internacionais e Ciências Políticas.

Além da revisão bibliográfica, o estudo implica uma pesquisa documental do ordenamento jurídico brasileiro, incluindo um estudo direto das Leis nº 14.121/2021 e 14.124/2021. As duas leis supracitadas são interpretadas considerando o Acórdão nº 534/2021 do TCU, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, pois o acórdão responde a questionamentos sobre as medidas provisórias que tratam da aquisição emergencial de vacinas.

Em um primeiro momento da pesquisa realizou-se uma pesquisa em artigos científicos, sítios de organizações internacionais e de instituições, buscando-se entender do que se tratava o “COVAX facility”. O sítio da Aliança Gavi foi essencial para compreender o funcionamento do instrumento, mas foram utilizados outros sítios de internet, como o da Organização Mundial de Saúde. Concomitantemente, iniciou-se o levantamento bibliográfico, para trazer também uma perspectiva de cientistas sobre a Aliança Gavi, sobre o ACT e sobre o “COVAX facility”.

Para compreender melhor esse instrumento, é necessária uma investigação sobre quais normas regem os contratos firmados por meio dele. No dia 8 de agosto de 2021, tentou-se contactar a Aliança Gavi por e-mail, no dia 8 de agosto de 2021, perguntando quais as normas seriam estabelecidas pela Aliança Gavi, mas o e-mail não foi respondido. Cumulativamente, foi realizado um pedido de acesso à informação, no dia 11 de agosto de 2021, com base na Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2021. O órgão interpelado foi o Ministério da Saúde, com o assunto “coronavírus”. Segue o texto do pedido:

Estou fazendo uma pesquisa sobre a natureza jurídica dos contratos firmados por meio do COVAX facility No artigo 2º, parágrafo 2º da Lei n. 14.121/2021 diz que não são aplicáveis as disposições da lei 8666/93 e sim as normas estabelecidas pela Aliança Gavi. Gostaria de saber quais seriam estas normas que regem estes contratos.

Quanto aos contratos de aquisição de vacina presentes no site do Ministério da Saúde, foi feito outro pedido de acesso à informação com os seguintes pedidos, sendo o assunto da demanda “coronavírus”:

a) seja informado o número dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do “COVAX facility” e se eles também estão listados

no site <https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/coronavirus>. Preciso do número específico desses contratos para que eu consiga saber quais dentre os contratos publicados foram firmados por meio do COVAX facility; b) Cópia dos contratos n°s 51/2021, 52/2021, 116/2021, 117/2021, com a parte que esteja sob sigilo ocultada, nos termos da lei n° 12.527/2011, artigo 7, parágrafo 2º; c) Caso os contratos mencionados na letra "a" não estejam publicados, peço cópia dos contratos com a parte que esteja sob sigilo esteja oculta.

A demanda foi encaminhada para o Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis. Quanto às demandas “a” e “c”, o departamento solicitou que a demanda fosse feita à Assessoria de Assuntos Internacionais em Saúde (AISA), visto que as tratativas foram concedidas por essa assessoria. Em resposta ao item “b”, o órgão respondeu que os contratos com a Pfizer e com a Janssen Cilag Farmacêutica impõe sigilo de 10 anos após o vencimento ou a rescisão do contrato. O fundamento desse sigilo é o risco à condução das negociações e às relações internacionais do País.

Peço a AISA o seguinte:

a) seja informado o número dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "COVAX facility" e se eles também estão listados no site <https://www.gov.br/saude/pt-br/acao-a-informacao/licitacoes-e-contratos/coronavirus>. Preciso do número específico desses contratos para que eu consiga saber quais dentre os contratos publicados foram firmados por meio do "COVAX facility";

A AISA disse não fazer parte das suas competências firmar contratos de aquisição de vacinas e trouxe dados sobre o "COVAX facility" a título informativo. Tentou-se também obter o acesso aos contratos por meio de peticionamento por meio do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), plataforma utilizada pelo Governo Federal para administrar processos eletrônicos, mas não houve resposta do e-mail de cadastro.

Devido a não disponibilidade dos contratos de vacinas, não foi realizada a análise documental dos instrumentos, mas sim uma análise composta por outros documentos, que inclusive já estavam inseridos no projeto, como artigos científicos, livros, legislação, jurisprudência Relatório da CPI da COVID-19, respostas aos pedidos de acesso à informação e

os relatórios de entrega de vacinas. O documento paradigmático para compreender a natureza jurídica dos contratos foi o Acórdão nº 534/2021, já que expôs a diferença entre os contratos firmados por meio do “*COVAX facility*” e os firmados de acordo com as disposições da Lei nº 14.124/2021.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As inovações legislativas desencadeadas pela pandemia de COVID-19 possibilitaram o surgimento de dois tipos de contratos de aquisição de vacinas. O primeiro tipo são contratos firmados por meio do instrumento “*COVAX facility*”, regidos pela lei 14.121/2021. O segundo tipo são contratos firmados sob a égide da Lei n. 14.124/2021. No momento da elaboração do projeto, não se percebeu de imediato esses dois tipos de contrato e pensava-se que a Lei n. 14.124/2021 também seria aplicável aos contratos firmados por meio do “*COVAX facility*”.

Os contratos originários do “*COVAX facility*” têm como regentes normas de natureza contratual estabelecidas pela Aliança Gavi, em detrimento da Lei de Licitações e Contratos, em contrapartida, os contratos firmados com base na Lei n. 14.124/2021 continuam sendo regidos pela Lei de Licitações e Contratos, prevendo somente casos especiais de dispensa e cláusulas especiais visando assegurar o fornecimento de vacinas. Enquanto os primeiros são firmados com a intermediação da Aliança Gavi e resultam de uma estrutura de colaboração internacional, os segundos são contratos unilaterais propriamente ditos.

Os contratos regidos pela Lei 14.124/2021 parecem ser contratos administrativos propriamente ditos, pois a Administração Pública continua possuindo uma certa posição de verticalidade em relação ao particular, mesmo que as cláusulas especiais deem certos benefícios ao particular não previstos na Lei de Licitação e Contratos.

Já os contratos firmados por meio do “*COVAX facility*” tem como normas regentes as elaboradas pela Aliança Gavi, que não se encaixa em uma organização internacional propriamente dita, se considerados os tradicionais sujeitos de direito internacional. Nada obstante, a entidade possui uma importância no alcance da saúde, um fim público por excelência.

A Aliança Gavi aparenta ser um híbrido público-privado, considerando a classificação de Casini, pois conjuga esforços de atores privados, de organizações internacionais e inclusive com participação de entidades comerciais. O próprio site da instituição a classifica como uma

parceria público-privada. Não há no “*site*” normas que regulam os contratos firmados por meio do “*COVAX facility*”, trazendo informações mais gerais para o público e relatórios com os resultados obtidos, mas sem apresentar o mesmo zelo quanto a transparência de um sujeito de direito internacional propriamente dito.

Considerando as normas da Aliança Gavi sobre os contratos como uma fonte normativa não estatal, os contratos firmados por “*COVAX facility*” possuem os contornos de contratos internacionais de direito privado, em que a Administração Pública coloca-se em posição de relativa igualdade com o particular em busca de atingir a finalidade pública.

Quanto à segurança jurídica, os contratos de aquisição são claramente regidos por normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi, não havendo dúvida quanto quais seriam as normas aplicáveis. Então, não há que se falar em ausência de segurança jurídica. Não há elementos suficientes para fazer uma análise quanto aos riscos dos contratos, o que seria mais pertinente no caso dos contratos firmados por meio da Lei 14. 124./2021 que não são escopo deste projeto.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS (OU CONCLUSÕES)

Os contratos de aquisição de vacina firmados por meio do “*COVAX facility*” aparentam de fato ter a natureza jurídica predominante de contratos privados, com uma maior paridade entre Administração Pública e particulares. Isso ocorre porque observam primordialmente normas elaboradas por uma “*parceria público-privada* e afastam a incidência de normas caracterizadas por uma posição de verticalidade entre a Administração Pública e o particular.

O mecanismo de financiamento da Aliança Gavi transforma promessas de compra dos países em títulos de vacina, arrecadando recursos da iniciativa privada para fomentar a produção de vacinas. A análise do funcionamento de títulos de vacinas pode ser uma direção de futura pesquisa, já que mostra um mecanismo de mitigar riscos para os fornecedores de vacina, propiciando um estímulo à produção de vacinas eficazes.

REFERÊNCIAS

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Histórico da Pandemia de Covid-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 5. jun. 2022.

UN NEWS. **Reduce risk to avert 'era of pandemics', experts warn in new report**. UN News, out. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/10/1076392>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.121, de 1º de março de 2021**. Autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas (COVAX facility) e estabelece diretrizes para a imunização da população. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.121-de-1-de-marco-de-2021-306197065>. Acesso em: 18 abr. 2021.

STEIN, F. Risky business: COVAX and the financialization of global vaccine equity. *Globalization and Health*, v. 17, n. 1, p. 112, 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **What is the ACT- Accelerator**. Disponível em: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator>. Acesso em 24. Jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. ACT now, ACT together 2020-2021 Impact Report. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/act-now-act-together-2020-2021-impact-report>. Acesso em 24 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. The ACT- Accelerator frequently asked questions. Disponível em: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/faq>. Acesso em: 19. set. 2021.

ZERHOUNI, Elias. **GAVI, the Vaccine Alliance**. *Cell*, 2019, Vol. 179, p. 13-17. Disponível em: <https://www-sciencedirect.ez155.periodicos.capes.gov.br/science/article/pii/S0092867419309456>. Acesso em: 7. set. 2021.

IFFIm. **Partnership Model**. Disponível em: <https://iffim.org/partnership-model>. Acesso em: 12. set. 2021.

IFFIm. **Social Bond Principles**. Disponível em: <https://iffim.org/investor-centre/social-bond-principles>. Acesso em: 12. set. 2021.

IFFIm. **Vaccine Bonds**. Disponível em: <https://iffim.org/investor-centre/vaccine-bonds>. Acesso em: 12. set. 2021.

EMANUEL, E. J. et al. **Enhancing the WHO's proposed framework for distributing COVID-19 vaccines among countries**. *American Journal of Public Health* American Public Health Association Inc. 1 mar. 2021.

ECCLESTON-TURNER, M.; UPTON, H. **International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility**. The Milbank quarterly, [s. l.], v. 99, n. 2, p. 426–449, 2021. DOI 10.1111/1468-0009.12503. Disponível em: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cmedm&AN=33650737&lang=pt-br&site=ehost-live>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.003, de 24 de setembro de 2020**. Autoriza o Poder Executivo Federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19- Covax Facility. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Acesso em 18. abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19

BRASIL. **Tribunal de Contas da União - TCU. Acórdão nº 534/2021, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/16/36/04/1F/6C54871072725D77E18818A8/006.851-2021-5-%20BZ%20-%20Consulta%20MS%20aquisicoes%20Covid-19.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia**. Rel. Renan Calheiros. Senado Federal. 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2441&tp=4>. Acesso em 07 jun. 2022

HORBACH, Carlos Bastide. **Contratos administrativos: conceitos e critérios distintivos**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília, Brasília, v. 6, jan-jul 2021. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3665/pdf>. Acesso em: 2 mai. 2021.

MIRANDA, Rodrigo Coningham de **Os contratos de direito privado celebrados pela Administração Pública**. Brasília: UNICEUB, 2012.

VENTURINI, Otavio. **Teorias do direito administrativo global e standards: desafios à estatalidade do direito**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271002/cfi/24!/4/2@100:0.00>. Acesso em: 2 mai. 2021.

CASINI, Lorenzo. **States and Global Administrations in Context. in Global Administrative Law: States The Casebook**. Institute for International Law and Justice. Kindle Edition.

ARLOTA, Alexandre Sales Cabral. **O Enquadramento dos Contratos Internacionais em face da LEX MERCATORIA e a busca de estabilidade nas relações transfronteiriças**. Revista da Faculdade de Direito da Uerj, v. 2, Issue 26, p. 1-22, 2014. Disponível em:

<https://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=03c066e4-ecaf-443c-a308-56b2e8a28fc6%40pdc-v-sessmgr01>. Acesso em 15 mar. 2021.

AQUINO, Leonardo Gomes de Aquino. **A internacionalidade dos contratos**. In: BAPTISTA. L. O.; MAZZUOLI, V. O (org.). Doutrinas Essenciais Direito Internacional, v. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. 737-767.

CONVENÇÃO de Roma de 1980 sobre a lei aplicável às obrigações contratuais = ROME on the law applicable to contractual obligations. 19 junho 1980. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41980A0934&from=EN>. Acesso em 11. Mai. 2022.

MATOS, Juliana Falcão Macêdo Matos. **Contratos Internacionais: conflitos de lei, uniformização de regras e aplicação dos princípios do UNIDROIT**. 2012. Monografia Centro Universitário de Brasília- Uniceub, 2021. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/530/3/20705513_Juliana%20Matos.pdf. Acesso em 20 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

ALVES DOS SANTOS, V.; BÔAVIAGEM, Agostinho da. **O Estado como Parte Contratante nas Relações Comerciais Internacionais**. Revista Derecho Económico Internacional, nº 56. 165-180.

RIBEIRO TURA, M. A.; DIAS DA SILVA, E. M. **Desafios do direito administrativo global frente à pandemia da covid-19**. Con-texto, n. 56, p. 165–180, 27 jul. 2021

ANEXO 1- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.0223762021-95

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 25072.022376/2021-95
Órgão Destinatário: MS – Ministério da Saúde
Órgão de Interesse:
Assunto: Coronavírus (COVID-19)
Subassunto:
Data de Cadastro: 18/08/2021
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 20/09/2021
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Os contratos de aquisição de vacinas adquiridos por meio do instrumento "COVAX facility" são regidos por normas contratuais estabelecidas pela Aliança Gavi. Gostaria de saber quais seriam estas normas que regem estes contratos.

Teor: Estou fazendo uma pesquisa sobre a natureza jurídica dos contratos firmados por meio do "COVAX facility" No artigo 2º, parágrafo 2º da Lei n. 14.121/2021 diz que não são aplicáveis as disposições da lei 8666/93 e sim as normas estabelecidas pela Aliança Gavi. Gostaria de saber quais seriam estas normas que regem estes contratos.

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

Não há anexos complementares.

Não há textos complementares.

Não há envolvidos na manifestação.

ANEXO 2- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.029503/2021-87

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 25072.029503/2021-87
Órgão Destinatário: MS – Ministério da Saúde
Órgão de Interesse:
Assunto: Coronavírus (COVID-19)
Subassunto:
Data de Cadastro: 20/10/2021
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 19/11/2021
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: números de contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "COVAX facility"

Teor: Peço por favor as seguintes informações referentes aos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "COVAX facility"
a) seja informado o número dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "COVAX facility" e se eles também estão listados no site <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/coronavirus>. Preciso do número específico desses contratos para que eu consiga saber quais dentre os contratos publicados foram firmados por meio do COVAX facility;
b) Cópia dos contratos n°s 51/2021, 52/2021, 116/2021, 117/2021, com a parte que esteja sob sigilo ocultada, nos termos da lei n° 12.527/2011, artigo 7, parágrafo 2°;
c) Caso os contratos mencionados na letra "a" não estejam publicados, peço cópia dos contratos com a parte que esteja sob sigilo esteja oculta.

Obrigado

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Não há anexos originais da manifestação.

ANEXO 3- Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.034496/2021-35

Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Detalhes da Manifestação

Dados Básicos da Manifestação

Tipo de Manifestação: Acesso à Informação
Esfera: Federal
NUP: 25072.034496/2021-35
Órgão Destinatário: MS – Ministério da Saúde
Órgão de Interesse:
Assunto: Cooperação Internacional
Subassunto:
Data de Cadastro: 29/11/2021
Situação: Concluída
Data limite para resposta: 20/12/2021
Canal de Entrada: Internet
Modo de Resposta: Pelo sistema (com avisos por email)
Registrado Por: Órgão
Tipo de formulário: Acesso à Informação
Serviço:
Outro Serviço:

Teor da Manifestação

Resumo: Número contratos de aquisição de vacina firmados por meio do instrumento COVAX facility

Teor: Por meio da manifestação nº 25072.029503/2021-87, fiz um pedido ao Ministério da Saúde do número dos contratos firmados por meio do "COVAX facility". Foi respondido pelo Departamento de Imunização e Doenças Transmissíveis que a área competente seria a assessoria de Assuntos Internacionais em Saúde (AISA).

Peço a AISA o seguinte:

a) seja informado o número dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "COVAX facility" e se eles também estão listados no site <https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/coronavirus>. Preciso do número específico desses contratos para que eu consiga saber quais dentre os contratos publicados foram firmados por meio do "COVAX facility";

Respeitosamente,

Proposta de melhoria:

Município do local do fato:

UF do local do fato:

Local:

Anexos Originais

Manifestação.pdf

ANEXO 4- Recurso referente ao pedido de Pedido de Acesso à Informação - NUP 25072.034496/2021-35

Observação: O texto foi transposto tal qual registrado na plataforma de acesso à informação, já apresentando partes ininteligíveis.

Resposta do Recurso - Primeira Instância

27/12/2021 15:34

06/01/2022 23:59

Trata-se de recurso de primeira instância que manifesta insatisfação quanto às informações apresentadas pelo ministério da saúde em resposta aos seus questionamentos. O pedido inicial foi assim disposto: Por meio da manifestação nº 25072.029503/2021-87, fiz um pedido ao ministério da saúde do número dos contratos firmados por meio do "covax facility". Foi respondido pelo departamento de imunização e doenças transmissíveis que a área competente seria a assessoria de assuntos internacionais em saúde (aisa). Peço a aisa o seguinte: A) seja informado o número dos contratos de aquisição de vacinas firmados por meio do "covax facility" e se eles também estão listados no site [https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-econtratos/ Coronavirus](https://www.gov.br/saude/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-econtratos/Coronavirus). Preciso do número específico desses contratos para que eu consiga saber quais dentre os contratos publicados foram firmados por meio do "covax facility"; Em atendimento ao pedido inicial, o serviço de informação ao cidadão, após consulta às áreas técnicas, informou: Com relação à covax facility, esclareço não estar no rol de competências desta assessoria internacional firmar contratos de aquisição de vacinas covid-19 a serem contratadas, ainda que no âmbito do mecanismo multilateral como o atual objeto de consulta. A título meramente informativo, encaminho, a seguir elementos sobre a iniciativa covax facility. A covax facility configura o pilar de vacinas da iniciativa act-accelerator, visando a reunir os recursos necessários para o desenvolvimento e produção de vacinas contra covid-19. O mecanismo buscou associar o pool de demanda (por parte dos estados participantes) ao pool de oferta (por parte dos laboratórios desenvolvedores de vacinas), criando incentivos para se chegar a resultado ótimo. Tratava-se de, por um lado, evitar a concorrência desleal entre estados e promover o

acesso justo e equitativo entre os países integrantes da iniciativa. Por outro, assegurar demanda definida às farmacêuticas e recursos antecipados que permitiriam a aceleração no processo de p&d e produção das vacinas. O objetivo da covax facility era garantir o acesso justo e equitativo a vacinas covid-19 para todos os países, independentemente de sua condição econômica, de forma a garantir que a renda não seja uma barreira ao acesso, com a meta de distribuir 2 bilhões de doses de vacinas aprovadas até o final de 2021, o suficiente para imunizar profissionais da saúde e grupos em situação vulnerável e expostos a maiores riscos. O mecanismo permite acesso a amplo portfólio de vacinas contra a covid-19, de diferentes plataformas tecnológicas, gerenciado ativamente de modo a selecionar imunizantes seguros e eficazes. O Brasil aderiu oficialmente à covax facility em 25 de setembro de 2020. A alocação de doses no âmbito da covax facility é determinada pelo algoritmo de alocação, desenvolvido no âmbito da Organização Mundial de Saúde (OMS). Esse combina informações dos países participantes, incluindo o quantitativo de doses, e outros critérios, como a disponibilidade de fornecimento de vacinas pelo produtor. O resultado dessa análise é levado para a consideração da força tarefa conjunta para alocação (JAT, em inglês) para revisão e avaliação, o que resultará na proposta de decisão de alocação de vacina (VAD, em inglês). A VAD, por sua vez, segue para análise final do grupo independente para alocação de vacina (IAVG, em inglês). Quando validado pelo IAVG, o VAD é enviado para o escritório da covax facility para implementação. Segundo a OMS, esse processo de alocação visa a garantir equidade e o uso eficiente e oportuno das doses disponíveis, considerando o cumprimento dos requisitos para recebimento, bem como as preferências dos programas de vacinação nacionais. A distribuição das doses via covax facility segue os seguintes princípios: i) distribuição somente de produtos que tenham tido aprovação regulatória; ii) minimização do intervalo entre a distribuição para o primeiro e o último participantes em cada rodada; iii) previsão de armazenamento de doses; iv) entrega para todos os participantes que possam e queiram ter acesso; v) distribuição de doses, equitativamente, em volumes proporcionais à população de cada país, por rodada; vi) concentração das doses para cada participante em uma única vacina, quando possível; e vii) entrega de vacinas de acordo com as preferências nacionais, caso possível. Em relação ao processo de seleção de vacinas no âmbito da covax facility, cabe informar que as regras do consórcio devem ser abertas janelas de oportunidade para optar por receber, dentro de cronograma a ser posteriormente

confirmado, cada vacina ofertada pelo mecanismo. O país pode manifestar seu não-interesse pela proposta, manifestando “opt-out”. Na ausência de manifestação do participante, considera-se que este tem interesse em adquirir a vacina específica. Nesse sentido, as comunicações recebidas da gavi, em nome da covax facility, com ofertas para aquisição de doses, são encaminhadas para a secretaria executiva (se) e a secretaria de vigilância em saúde (svs) deste ministério da saúde, que avaliam a oferta. As aquisições das vacinas podem ser concretizadas por meio do fundo rotatório da opas ou em tratativas bilaterais diretas com o laboratório. Por fim, esclareço que a assessoria de assuntos internacionais em saúde (aisa) é unidade organizacional ligada ao gabinete do ministro, com competência para, nos termos do decreto n. 9.795/2019, "assessorar o ministro de estado da saúde nas relações internacionais de interesse do ministério da saúde" e "na definição de diretrizes para a execução da política internacional e para a cooperação técnica internacional do ministério da saúde". Nessas condições, não possui a aisa, na sua área de atuação, competência para decidir sobre compra de vacinas, tampouco opinar sobre quantitativo a ser adquirido pelo governo brasileiro, no contexto da atual emergência de saúde pública de importância internacional. Não satisfeito, o cidadão interpôs recurso de primeira instância com os seguintes argumentos: " Se os senhores não são responsáveis por essa informação, quem seria o órgão responsável do ministério da saúde? Já fiz dois pedidos de lai e nenhum setor se diz responsável por esses contratos. Como assessoria internacional do ministério da saúde os senhores devem saber no mínimo o órgão ou setor responsável, já que lidam com mecanismos multilaterais de cooperação." Resposta: Ratificando o explicitado inicialmente, a medida provisória nº 1.003, de 24/09/2020, autorizou o poder executivo federal a aderir ao instrumento de acesso global de vacinas covid-19 – covax facility. A partir dessa autorização, em 21/05/2021, foi firmado o contrato nº116/2021. Assim, em atenção à lei de acesso à informação, conclui-se pelo deferimento do recurso e sua respectiva conclusão com as informações ora apresentadas.

