

ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM)

JORGE LUÍS DA CUNHA

**A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA**  
***FOREIGN MILITARY SALES (FMS) NO BRASIL***

Rio de Janeiro

2019

JORGE LUÍS DA CUNHA

**A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA  
*FOREIGN MILITARY SALES (FMS) NO BRASIL***

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval (EGN) como requisito para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM).

Orientador: Capitão de Fragata (RM1-EN)  
José Roberto Brito de Souza.

Rio de Janeiro

2019

*A Deus, aos meus pais, Enéas e Neuza, à minha irmã, Iara, à minha afilhada, Isabela, aos meus filhos, Alexandre e Rafaela, e especialmente à minha querida esposa, Solange, pelo apoio incondicional.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço inicialmente a Deus por ter me guiado neste trabalho e em todos os passos de minha vida.

Apresento meus honrosos agradecimentos à Marinha do Brasil por ter me selecionado para cursar o C-PEM 2019.

Expresso minha sincera gratidão ao meu orientador, o CF (RM1-EN) Brito, cuja disponibilidade, prontidão e objetividade foram essenciais para o bom andamento deste trabalho. Muito obrigado!

Agradeço ao CMG (RM1-EN) Marcelo Luiz pelas orientações iniciais prestadas.

Agradeço aos demais companheiros do C-PEM 2019 pela camaradagem e amizade.

Externo meus sinceros agradecimentos a todos que me auxiliaram prestando dados e informações relevantes para subsidiar este trabalho.

Expresso meu agradecimento final à minha mulher, Solange, e a meus filhos, Alexandre e Rafaela, pela tolerância e pelo incondicional apoio.

*The chief business of the American people is business* (Presidente dos EUA Calvin Coolidge).

## RESUMO

A transferência de armas é realizada desde a Antiguidade. Tucídides já registrava a transferência de armas, homens, navios e suprimentos ao narrar a “História da Guerra do Peloponeso”, há cerca de 2300 anos. Mas foi no século XX que ela se intensificou e se disseminou por todo o planeta. Até a Primeira Guerra Mundial, a comercialização de armas era basicamente realizada por empresas privadas. Com o fim da Grande Guerra, a impopularidade dos fabricantes fez com que os governos passassem a controlar o comércio internacional. A venda de armas, sob o controle governamental, passou a ser aceita e considerada como um meio necessário para se atingir a paz. Após a Segunda Guerra Mundial, os governos passaram não só a incentivar a exportação de armas, mas também a apoiar financeiramente a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, bem como a oferecer assistência técnica e crédito para outros países, possibilitando a venda de pacotes de serviços. Os governos e as empresas passaram a ser parceiros, resultando num acréscimo significativo no montante de vendas. Essa expansão criou um mercado peculiar, extremamente competitivo e influenciado por fatores econômicos e geopolíticos. Nesse mercado, os principais países exportadores de produtos de defesa têm o envolvimento de seus governos no fomento das vendas. No Brasil, a participação governamental é limitada porque não há um programa de vendas entre governos instituído no País. Este trabalho estudou o maior programa de vendas governo a governo de produtos de defesa do mundo, o programa *Foreign Military Sales* (FMS) dos EUA, com vistas a propor alternativas para o Brasil. A partir da análise das características do programa FMS, dos processos legislativos norte-americano e brasileiro e da incorporação de acordos internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro, é apresentada uma alternativa viável para a implementação de um programa FMS no Brasil, que poderá contribuir para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa, das Forças Armadas e da defesa nacional.

**Palavras-chave:** Acordos entre governos, Base Industrial de Defesa, exportação de produtos de defesa, acordos internacionais, tratados, Programa FMS.

## ABSTRACT

The arms transfer has been carried out since early history. Thucydides already registered the transfer of weapons, men, ships and supplies when he wrote the "History of the Peloponnesian War", about 2300 years ago. But it was in the 20th century that the arms transfer flourished and spread throughout the planet. Until World War I, arms trading was basically carried out by private companies. With the end of the Great War, the unpopularity of the arms manufacturers led governments to assert control over the international trade in arms. The arms sale, under government control, began to be accepted and considered as a necessary means to achieve peace. After World War II, governments began not only to promote arms exports, but also to financially support the research and development of new technologies, as well as to offer technical assistance and credit to other countries, enabling the creation of package deals. Governments and manufactures became partners, resulting in a significant increase in the amount of sales. This expansion has created a peculiar market, extremely competitive and influenced by economic and geopolitical factors. In this market, the major exporting countries of defense products have their governments directly involved in promoting the sales. In Brazil, the government participation is limited because there is not a government-to-government sales program established in the country. This work has studied the largest government-to-government sales program of the world, the U.S. Foreign Military Sales (FMS) program, in order to propose alternatives for Brazil. Based on the analysis of the characteristics of the FMS program, the U.S. and Brazilian legislative processes and the incorporation of international agreements in the Brazilian legal system, a viable alternative for implementing an FMS program in Brazil is presented, which can contribute to the strengthening of the Brazilian Defense Industrial Base, the Armed Forces and the national defense.

**Keywords:** Government-to-Government agreements, Brazilian Defense Industrial Base, export of defense products, international agreements, treaties, FMS Program.

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Os maiores exportadores de armas convencionais de 2014 a 2018.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

FIGURA 1 – Processo do FMS dos EUA.

FIGURA 2 – Fluxograma de aprovação da LOA.

FIGURA 3 – Evolução dos Acordos do Programa FMS.

FIGURA 4 – Modalidades de Aquisição

FIGURA 5 – Fases de um Acordo Internacional.

FIGURA 6 – Processo de Aprovação e Internalização de Acordos Internacionais no Brasil.

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

AECA – *American Export Control Act*  
BENELUX – *Belgium, the Netherlands, and Luxembourg*  
BID – Base Industrial de Defesa  
BPC – *Building Partner Capacity*  
CF/1988 – Constituição Federal de 1988  
CLSSA – *Cooperative Logistics Supply Support Arrangement*  
CRE – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado  
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados  
DGA – *Direction Générale de l'Armement*  
DoD – *Department of Defense*  
DoS – *Department of State*  
DSCA – *Defense Security Cooperation Agency*  
EMGEPRON — Empresa Gerencial de Projetos Navais  
END – Estratégia Nacional de Defesa  
EO – *Executive Order*  
EUA – Estados Unidos da América  
FAA – *Foreign Assistance Act*  
FMFP – *Foreign Military Financing Program*  
FMS – *Foreign Military Sales*  
FMSA – *Foreign Military Sales Act*  
ITAR – *International Traffic in Arms Regulation*  
LOA – *Letter of Offer and Acceptance*  
LOR – *Letter of Request*  
MB – Marinha do Brasil  
MD – Ministério da Defesa  
MDAA – *Mutual Defense Assistance Act*  
MDE – *Major Defense Equipment*  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
NRF – Novo Regime Fiscal  
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
P&A – *Price and Availability*  
PIB – Produto Interno Bruto  
PND – Política Nacional de Defesa  
Pnei-Prode – Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa  
RE – Registro de Exportação  
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados  
ROM – *Rough Order of Magnitude*  
SCO – *Security Cooperation Organization*  
SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*  
Siscomex – Sistema Integrado de Comércio Exterior  
SME – *Significant Military Equipment*  
TPA – *Total Package Approach*  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
USML – *U.S. Munitions List*

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2.</b>	<b>O PROGRAMA FMS DOS EUA</b> .....	15
2.1.	O Surgimento do Programa FMS .....	15
2.2.	O Processo do Programa FMS .....	16
2.2.1.	Principais Atores .....	16
2.2.2.	Etapas do Processo .....	19
2.3.	Principais Características do Programa FMS .....	28
2.4.	Os Números e a Importância do Programa FMS para os EUA.....	31
<b>3.</b>	<b>COMPARAÇÃO ENTRE A AQUISIÇÃO DIRETA E PELO FMS</b> .....	34
3.1.	Comercial Tradicional, FMS Tradicional e FMS com Fornecedor Único.....	35
3.2.	Comercial com Recursos do FMPF e FMS com Recursos do FMPF.....	36
3.3.	Comercial com Administração de Contrato pelo governo dos EUA e FMS com Participação do Comprador .....	37
3.4.	Comercial com <i>Offset</i> e FMS com <i>Offset</i> .....	37
3.5.	A Contração Híbrida .....	39
3.6.	Principais Diferenças e Semelhanças entre a Aquisição pelo FMS e a Comercial Direta nos EUA .....	39
<b>4.</b>	<b>A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA FMS NO BRASIL</b> .....	46
4.1.	O Mercado Internacional de Defesa.....	46
4.2.	A Celebração e a Internalização de Acordos entre Governos no Brasil .....	49
4.3.	Possibilidade de implantação do programa FMS no Brasil .....	55
4.3.1.	Dos Princípios da Administração Pública .....	55
4.3.2.	A LOA e o Acordo Internacional .....	58
4.3.3.	Alternativas para a Implantação de um Programa FMS no Brasil .....	60
4.4.	Outros Benefícios .....	63
4.5.	Riscos .....	65
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	66
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	71
	<b>GLOSSÁRIO</b> .....	74
	<b>ANEXO A – Termos e Condições Gerais de uma LOA</b> .....	77
	<b>ANEXO B – Taxas Praticadas pelo Programa FMS dos EUA</b> .....	83

## 1. INTRODUÇÃO

A transferência de armas entre Estados é realizada desde a Antiguidade. Tucídides já registrava a transferência de armas, homens, navios e suprimentos ao narrar a “História da Guerra do Peloponeso”, há cerca de 2300 anos (KRAUSE, 1992).

Posteriormente, na primeira metade do século XV, a Itália era o principal produtor e distribuidor de armas, mas havia outros centros secundários de produção na Alemanha e nos Países Baixos, que atualmente formam o bloco BENELUX<sup>1</sup>. As tecnologias eram bem difundidas à época, e a hegemonia italiana pode ser explicada por sua ampla rede de comércio (STOHL e GRILLOT, 2013).

A utilização de novas tecnologias, denominada “revolução militar”, impulsionou o comércio de armas no século XVI e XVII. No século XVI, a Inglaterra passou de importador para exportador de armas. Tal mudança foi ocasionada pela imigração de trabalhadores qualificados e pela demanda por peças de artilharia mais baratas. Isso levou a Inglaterra a dominar a tecnologia de fabricação de armas de ferro fundido, metal bem mais barato que o cobre — que tinha de ser importado pelos ingleses —, especialmente na fundição de canhões. No final do século XVI, a Inglaterra exportava suas armas para Dinamarca, França, Holanda, Flandres e Espanha. Entretanto medidas iniciadas pela rainha Elizabeth I, que limitaram a fabricação de armas somente para atender as necessidades do reino, e outras ações restritivas de exportação fizeram com que a Suécia se tornasse o principal centro de fabricação de canhões de ferro fundido do Século XVII, situação que perdurou até o final do século XVIII. Ainda no século XVI, novos armamentos foram levados para Ásia e África por

---

<sup>1</sup> BENELUX – *Belgium, the Netherlands, and Luxembourg* – Também chamado de Países Baixos – Região da costa noroeste da Europa formada pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Em 1947, esses três países formaram a União Aduaneira do Benelux, que evoluiu para o tratado de União Econômica Benelux em 1960 (BRITTANICA, 2019).

Portugal, que, apesar de possuir capacidade limitada de produção de armas, era dotado de uma ampla rede de comércio. Países como Turquia, Japão, China e Índia copiavam os armamentos europeus, os mais avançados daquela época (KRAUSE, 1992; STOHL e GRILLOT, 2013).

Na Guerra de Trinta Anos (1618-1648), a transferência de armas começa a ser usada sistematicamente pelos Estados para estreitar alianças:

By the Thirty Years War, cannon and other high-technology weapons had become crucially important, and arms transfers were beginning to be used systematically in a positive way by states to influence alliances and the outcome battles (KRAUSE, 1992, p. 42).<sup>2</sup>

Entre o final do século XVII e o início do século XIX, não houve grande evolução no comércio de armas. Essa estabilidade pode ser justificada tanto pela disseminação das tecnologias de fabricação disponíveis como pela ausência de inovação tecnológica, com pouca evolução das armas e a manutenção dos centros de produção existentes. Esse cenário veio a sofrer uma mudança significativa na metade do século XIX, com o advento da “Revolução Industrial”. Nesse período, inovações em metalurgia e a máquina a vapor foram empregadas nos meios militares e armamentos. Os navios de guerra, por exemplo, até então de madeira, passaram a ser de metal (ferro e aço); na propulsão, as velas foram substituídas pelo motor a vapor. Rifles e canhões foram aperfeiçoados, ganhando em alcance e precisão. As novas tecnologias impulsionaram Grã-Bretanha, Alemanha e França, que se tornaram as grandes potências militares e políticas da época. Os produtores de armas comercializavam seus produtos indiscriminadamente, aproveitando o liberalismo econômico vigente. Os governos dos centros produtores incentivavam a exportação de armas visando obter vantagem

---

<sup>2</sup> Na Guerra de Trinta Anos, o canhão e outras armas tecnologicamente avançadas tornaram-se crucialmente importantes, e as transferências de armas estavam começando a ser usadas sistematicamente de maneira positiva por Estados para influenciar alianças e o resultado das batalhas (KRAUSE, 1992, p. 42, tradução nossa).

militar, seja pela manutenção dos seus fabricantes privados, seja pelo conhecimento adquirido em pesquisa (STOHL e GRILLOT, 2013).

A comercialização de armas era basicamente realizada por empresas privadas até a Primeira Guerra Mundial. Com o fim da Grande Guerra, os fabricantes de armas foram acusados de causá-la, devido à venda indiscriminada de seus produtos, apesar de não existir evidências de que isso tenha de fato ocorrido. A impopularidade dessas empresas fez com que os governos passassem a controlar o comércio internacional de armas. A venda de armas, sob o controle governamental, passou a ser aceita e considerada como um meio necessário para se atingir a paz (STOHL e GRILLOT, 2013).

Após a Segunda Guerra Mundial, os governos dos EUA, URSS, Inglaterra e França passaram não só a incentivar a exportação de armas, mas também a apoiar financeiramente a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias, bem como a oferecer assistência técnica e crédito para outros países, possibilitando a venda de pacotes de serviços. Os governos e as empresas passaram a ser parceiros, resultando num acréscimo significativo no montante de vendas (STOHL e GRILLOT, 2013).

Em 1947, o presidente dos EUA Harry S. Truman, preocupado com a expansão soviética, principalmente na Grécia e Turquia, iniciou programas de ajuda financeira, que culminaram na promulgação, em 1949, do *Mutual Defense Assistance Act of 1949* (PACH, 1991).

Em 1961, nos EUA, a transferência de armas, o financiamento e a segurança mútua passaram a fazer parte de um programa de assistência de segurança, regulados por meio do *Foreign Assistance Act* (FAA), que passou a ser denominado *Foreign Military Sales* (FMS) em 1968. O FMS é um programa do governo dos Estados Unidos da América (EUA) para a transferência de artigos de defesa e serviços para outros países e organizações internacionais, em que o governo dos EUA atua como intermediário, realizando aquisições e

contratando serviços em nome dos países autorizados (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

No Brasil, no Século XXI, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b), documentos que norteiam os objetivos e estratégias nacionais de defesa, buscam promover o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa. Entretanto, apesar dos esforços e dos avanços obtidos nos últimos anos, ainda há diversos problemas a serem enfrentados: pouca demanda das Forças Armadas brasileiras, descontinuidade de projetos, imprevisibilidade orçamentária, insegurança jurídica, burocracia, entre outros.

Considerando a perspectiva de um orçamento nacional cada vez mais limitado para investimentos em programas de defesa no Brasil, especialmente com a implantação do Novo Regime Fiscal (NRF) (BRASIL, 2016a)<sup>3</sup>, a exportação tende a ser um caminho natural para a sobrevivência de muitas empresas. Entretanto o comércio internacional de produtos de defesa é bastante complexo e envolve diversos fatores: relações internacionais, fatores econômicos e financeiros, ameaças, diplomacia, oposição, concorrência agressiva (KATSANOS, 2017). Nesse mercado, o apoio governamental pode ser considerado como um fator determinante para o sucesso ou o fracasso dos negócios.

A exportação de produtos de defesa no Brasil é, em sua maioria, realizada diretamente pelas empresas privadas, seguindo um processo específico que envolve atores de diferentes ministérios. O Estado brasileiro tem buscado promover políticas de incentivo à exportação desses produtos, mas a participação governamental no que concerne às vendas governo a governo é limitada porque não há um programa de vendas entre governos de produtos de defesa implementado no País.

---

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), estabelecendo um limite de despesas primárias por vinte exercícios financeiros. A revisão desse limite poderá ser proposta pelo Presidente da República a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, limitado a uma alteração por mandato presidencial.

Este trabalho estudará o programa FMS dos EUA com o objetivo de formular alternativas para facilitar a venda de produtos de defesa entre governos no Brasil, de modo a responder a questão-central: *Quais alternativas podem ser formuladas para a implantação de um programa FMS no Brasil que facilite a venda de produtos de defesa entre governos?*

O trabalho está estruturado em cinco partes: esta introdução, que apresenta a evolução das vendas de artigos de defesa entre os Estados e a origem do programa FMS dos EUA; um capítulo que descreve o programa FMS e o processo de aprovação congressional de vendas de produtos de defesa nos EUA; um capítulo que compara processo de venda de produtos de defesa por intermédio desse programa com a venda comercial direta nos EUA; um capítulo que avalia a possibilidade de implantação de um programa FMS no Brasil, identificando alternativas, potenciais benefícios e riscos; e a conclusão.

## **2. O PROGRAMA FMS DOS EUA**

Este capítulo descreverá o programa FMS norte-americano, com foco nas suas principais características e no seu processo legislativo, a fim de servir de base para formulação de alternativas viáveis no sistema brasileiro.

### **2.1. O Surgimento do Programa FMS**

No final da década de 1940, os EUA, preocupados com a expansão soviética após a Segunda Guerra Mundial, instituíram o *Mutual Defense Assistance Act (MDAA) of 1949*, considerada “a primeira de uma longa série de leis de ajuda armamentista global”<sup>4</sup> (PACH,

---

<sup>4</sup> “the first in a long series of global arms aid bills”.

1991, p. 3, tradução nossa). A partir do MDAA, foi aprovado o *Foreign Assistance Act* (FAA) em 1961. Em 1968, o programa assistência militar norte-americano passou a contar com uma legislação própria a partir da promulgação do *Foreign Military Sales Act* (FMSA), cuja denominação foi alterada para *American Export Control Act* (AECA) em 1976. Desde então, o programa FMS é regido basicamente por estas duas leis: o FAA e o AECA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

O FMS norte-americano é um programa que possibilita a venda de produtos de defesa a países e organizações internacionais autorizados pelo governo dos EUA. Os documentos que regulam este programa mencionam que o FMS é um **acordo entre governos**, em que o governo dos EUA realiza compras e contrata serviços de defesa para o comprador, utilizando os mesmos critérios e procedimentos empregados nas suas próprias aquisições, além de prover treinamento, assistência técnica, documentação, apoio logístico, dentre outros serviços, permitindo a contratação de um pacote completo, conhecido como TPA – *Total Package Approach*<sup>5</sup> (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

## 2.2. O Processo do Programa FMS

### 2.2.1. Principais Atores

O programa FMS norte-americano envolve diversos atores, dentre os quais merecem destaque:

---

<sup>5</sup> Abordagem de Pacote Completo (tradução nossa).

a) Presidente dos EUA

De acordo com a cláusula 2 da seção 2 do artigo II da Constituição dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787), o Presidente tem o poder de celebrar tratados, com o aconselhamento e o consentimento do Senado, que se dá pelo voto de pelo menos 2/3 dos seus membros presentes. Adicionalmente, cabe ao Presidente ou, por delegação de competência<sup>6</sup>, ao *Secretary of State*<sup>7</sup> e ao *Secretary of Defense*<sup>8</sup> a responsabilidade por notificar o Congresso nos casos previstos na seção 36(b) da *Arms Export Control Act* (AECA) (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976), dependendo da tecnologia, dos países e dos valores envolvidos na venda dos produtos de defesa.

b) Congresso dos EUA

De acordo com a cláusula 3 da seção 8 do artigo I da Constituição dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1787), o **comércio exterior é regulado pelo Congresso**. Assim, em certas condições estabelecidas em lei, especificamente nas situações previstas na seção 36(b) do AECA, o Congresso precisa ser notificado quando há a intenção de venda de produtos de defesa a países e organizações internacionais;

---

<sup>6</sup> Delegação de competência constante da *Executive Order* (EO) 13637 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013).

<sup>7</sup> Secretário de Estado (tradução nossa).

<sup>8</sup> Secretário de Defesa (tradução nossa).

c) *Department of State*<sup>9</sup> (DoS)

Por delegação do Presidente dos EUA, conforme EO 13637 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013), cabe ao *Secretary of State*, autoridade que chefia o DoS, a responsabilidade por aprovar a transferência de produtos de defesa, no âmbito do poder executivo, e por autorizar a notificação ao Congresso sobre a intenção de vendas de produtos de defesa, nos casos estabelecidos na seção 36(b) do AECA; e

d) *Department of Defense*<sup>10</sup> (DoD)

Por delegação do Presidente dos EUA, conforme EO 13637 (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2013), cabe ao *Secretary of Defense*, autoridade máxima do DoD, estabelecer requisitos militares e implementar programas necessários à venda de produtos de defesa. É apoiado por diversas organizações: Exército, Marinha, Força Aérea, Guarda Costeira e algumas agências governamentais, dentre elas a *Defense Security Cooperation Agency*<sup>11</sup> (DSCA), que administra o programa FMS e envia formalmente a notificação ao Congresso sobre a intenção de vendas de produtos de defesa, nos termos estabelecidos na seção 36(b) do AECA.

---

<sup>9</sup> Departamento de Estado (tradução nossa).

<sup>10</sup> Departamento de Defesa (tradução nossa).

<sup>11</sup> Agência de Cooperação de Segurança e Defesa (tradução nossa).

### 2.2.2. Etapas do Processo

O processo relacionado ao FMS pode ser consolidado em cinco etapas, conforme apresentado abaixo na FIG. 1:



FIGURA 1 – Processo do FMS dos EUA (elaborado pelo autor).

Fonte: *FMS Customer Guide* (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

#### a) Etapa (1) – DETERMINAÇÃO DE NECESSIDADES

Nesta etapa, o país ou organização internacional deve identificar suas necessidades e requisitos. Nem sempre é uma tarefa simples, pois envolve aspectos técnicos, logísticos e financeiros. O programa FMS possui pessoal especializado da *Security Cooperation Organization*<sup>12</sup> (SCO) em vários países para auxiliar no levantamento dessas necessidades e na preparação da solicitação ao governo dos EUA, próxima etapa do processo.

<sup>12</sup> Organização para Cooperação em Segurança (tradução nossa). Apesar de a SCO ser denominada como Organização, trata-se apenas de assessores militares designados para gerenciar programas do DoD fora dos EUA, conforme capítulo 2, subitem C2.1.1.1, do *Security Assistance Management Manual – SAMM* (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

## b) Etapa (2) – SOLICITAÇÃO

Cumprido o levantamento das necessidades, chega o momento de solicitar o produto de defesa desejado ao governo dos EUA. Isso é feito por meio de uma *Letter of Request*<sup>13</sup> (LOR), que não possui formato rígido, podendo ser enviada por meio de carta formal ou, até mesmo, por correio eletrônico (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018). O importante é que a LOR seja a mais completa possível, que possua todas as necessidades identificadas: meios, sistemas, equipamentos, dotação inicial de sobressalentes, apoio logístico e técnico, manutenção, documentação, cronograma de pagamentos, treinamento e outros serviços. Enfim, tudo o que for desejado deve ser apresentado na LOR para que a resposta atenda plenamente necessidades do comprador, dentro da abordagem do pacote completo, o *Total Package Approach* (TPA), conforme mencionado anteriormente neste capítulo.

A LOR pode ser usada para solicitar uma estimativa de preço de um produto de defesa e sua disponibilidade. No programa FMS, isso é chamado de *Price and Availability*<sup>14</sup> (P&A). Os dados do P&A são estimativas iniciais, conhecidas como *Rough Order of Magnitude*<sup>15</sup> (ROM), que não devem ser consideradas como um orçamento ou compromisso formal. O comprador, caso pretenda prosseguir com a aquisição ou contratação de um serviço, deverá obrigatoriamente apresentar uma outra LOR que solicite especificamente uma oferta

---

<sup>13</sup> Carta de Solicitação (tradução nossa).

<sup>14</sup> Preço e Disponibilidade (tradução nossa).

<sup>15</sup> Ordem de Grandeza Aproximada (tradução nossa). Estimativa de custo e prazo, fornecida nos estágios iniciais de um projeto, quando seu escopo e requisitos ainda não foram completamente definidos. A ROM é usada para reduzir a incerteza de ambas as partes sobre os custos futuros, quando os detalhes do projeto ainda precisam ser identificados (INVESTORWORDS, 2019).

formal do governo dos EUA. A essa oferta, dá-se o nome de *Letter of Offer and Acceptance*<sup>16</sup> (LOA).

c) Etapa (3) – OFERTA

O processo entre a solicitação (LOR) e a resposta (LOA) envolve duas avaliações importantes por parte do governo dos EUA: a primeira refere-se à tecnologia envolvida, em que é verificada a existência de restrições à exportação; e a segunda relaciona-se à necessidade de notificação ao Congresso dos EUA.

A LOA é o documento legal que formaliza a oferta do governo dos EUA ao país ou a organização internacional para a venda de produtos de defesa. A LOA discrimina os itens e serviços que serão disponibilizados, os custos estimados, o pagamento inicial e o cronograma de pagamentos, os termos e condições de venda, devendo ser assinada por representante do governo estrangeiro para indicar sua aceitação. A LOA, também denominada *FMS Case*, podem ser de quatro tipos (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c):

– *Defined Order*<sup>17</sup>, usado nas situações em que o produto de defesa desejado e especificado na LOR é inserido explicitamente na LOA. É obrigatório nas aquisições de sistemas de armas, explosivos e munição.

– *Blanket Order*<sup>18</sup>, empregado tipicamente para prover apoio a um *Defined Order Case*, quando os produtos de defesa não são claramente definidos ou conhecidos. No *Blanket Order Case*, destina-se uma quantidade de recursos para eventuais necessidades,

---

<sup>16</sup> Carta de Oferta e Aceitação (tradução nossa).

<sup>17</sup> Pedido Definido (tradução nossa)

<sup>18</sup> Pedido em Aberto (tradução nossa)

possibilitando o fornecimento de sobressalentes, a atualização de documentação técnica, a realização de treinamentos, reparos e outros serviços não previstos no pacote inicialmente contratado. Pode ser prorrogado, por meio de *amendments*<sup>19</sup>, com a suplementação de recursos;

– *Cooperative Logistics Supply Support Arrangement*<sup>20</sup> (CLSSA), que tem como propósito repor mais rapidamente os estoques existentes no país comprador, que passa a participar e a dispor dos estoques do DoD. Este tipo de Case tem duas LOAs: a primeira, para prover o investimento inicial, cerca de 30% das necessidades vislumbradas, a fim de contribuir com as aquisições e a formação do estoque do DoD; e outra, do tipo *blanked order*, para a solicitação de itens.

– *Pseudo LOA* ou *Building Partner Capacity*<sup>21</sup> (BPC) Case. Teve início em 2005, em razão dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, sendo especificamente destinado a transferir artigos e serviços de defesa para países aliados em operações de combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas bem como em operações de paz.

A elaboração da LOA depende da aprovação da venda ao país ou organização estrangeira pelo DoS. Tal aprovação no âmbito do poder executivo nem sempre é suficiente, pois há situações, dependendo do valor, do país e dos itens envolvidos, em que é necessária a notificação da venda ao Congresso. Nesse caso, é importante mencionar que a LOA somente poderá ser oferecida ao país ou organização internacional se for aprovada no processo apresentado no fluxograma da FIG. 2.

---

<sup>19</sup> Emenda (tradução nossa). Alteração de *FMS Case* que implica mudança no escopo de LOA vigente e que requer a aceitação formal do país ou organização internacional cliente (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

<sup>20</sup> Acordo de Apoio de Fornecimento Logístico Cooperativo (tradução nossa).

<sup>21</sup> Pseudo LOA ou Construindo a Capacidade do Parceiro (tradução nossa).

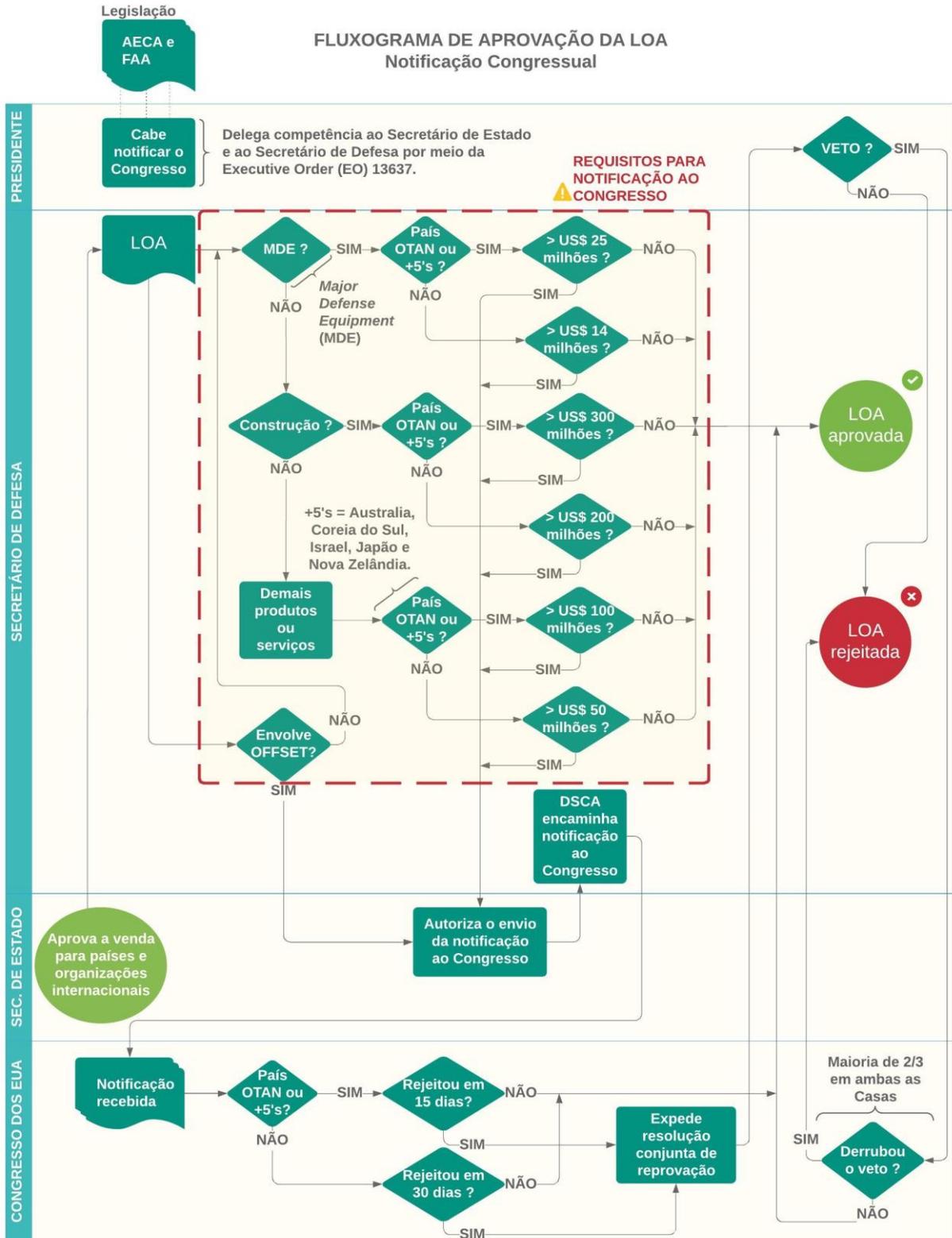


FIGURA 2 – Fluxograma de aprovação da LOA (elaborada pelo autor).  
Fontes: *Arms Export Control Act* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976); e  
*FMS Customer Guide* (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

Após a aprovação da venda do produto de defesa a determinado país ou organização internacional pelo DoS, inicia-se no DoD a elaboração da LOA e a verificação da necessidade de notificação ao Congresso norte-americano, a qual é realizada observando-se os seguintes critérios:

**Major Defense Equipment<sup>22</sup> (MDE):**

MDE é qualquer item da lista de munições dos EUA, denominada *U.S. Munitions List* (USML), constante do documento *International Traffic in Arms Regulations<sup>23</sup>* (ITAR) que:

- Exija controle especial de exportação. Esse tipo de item é chamado de *Significant Military Equipment<sup>24</sup>* (SME) e é marcado com (\*) na USML; ou
- Tenha um custo de pesquisa e desenvolvimento igual ou superior a US\$ 50 milhões ou um custo total de produção igual ou superior a US\$ 200 milhões (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

No caso de MDE, a notificação ao Congresso é mandatória se o valor de venda for superior a US\$ 25 milhões — para os países da OTAN, Austrália, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia — ou acima de US\$ 14 milhões — para os demais países (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976).

**Projetos e Serviços de Construção:**

De acordo com a seção 47(8) do AECA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976), são os projetos e serviços de construção de instalações, incluindo equipamentos e materiais de construção necessários, serviços de engenharia e de gerenciamento de contrato de

---

<sup>22</sup> Equipamento de Defesa Relevante (tradução nossa).

<sup>23</sup> Regulamentos para o Tráfico de Armas Internacional (tradução nossa).

<sup>24</sup> Equipamento Militar Significativo (tradução nossa).

construção, bem como a consultoria técnica prestada por qualquer departamento ou agência do DoD ou por seus subcontratados na operação e manutenção dessas instalações.

Projetos e serviços de construção podem ser realizados por meio do programa FMS se o país ou organização internacional concordar em pagar adiantadamente por todos os custos do governo dos EUA relacionados com tais projetos e serviços (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

A notificação ao Congresso faz-se necessária se o valor for superior a US\$ 300 milhões — para países da OTAN, Austrália, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia — ou acima de US\$ 200 milhões — para os demais países (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976).

#### **Demais Produtos de Defesa:**

A notificação congressional, tanto para a transferência de itens que não sejam MDE como para a prestação de serviços que não sejam considerados projetos e serviços de construção, é necessária se o valor ultrapassar US\$ 100 milhões — para países da OTAN, Austrália, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia — ou US\$ 50 milhões — para os demais países (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976).

A notificação ao Congresso nos casos acima descritos é encaminhada formalmente pelo DSCA, agência do DoD responsável pelo programa FMS, após aprovação do DoS. A partir da notificação, segundo a seção 36(b) do AECA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976), o Congresso terá trinta dias corridos para rejeitar a proposta, por meio de uma resolução conjunta de desaprovação. Se a LOA for para os países da OTAN, Austrália, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia, esse prazo é reduzido para quinze dias corridos. Cabe mencionar que, caso tenha ocorrido pelo menos uma sessão legislativa, esses prazos não são interrompidos nem mesmo durante o recesso parlamentar. Assim, a LOA poderá ser

apresentada ao comprador para assinatura se não houver a rejeição expressa do Congresso nos prazos determinados em lei.

Em razão desses exíguos prazos, é praxe o envio de uma versão preliminar da notificação aos Comitês de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e do Senado vinte dias corridos antes do encaminhamento formal pelo Executivo. Tal comunicação informal permite que os membros desses Comitês apresentem antecipadamente questionamentos e preocupações. O envio formal da notificação congressional poderá ser adiado para que as dúvidas apresentadas pelos congressistas sejam sanadas. Cabe mencionar que, apesar de informal, trata-se de um processo sigiloso, de modo a evitar impactos nas relações internacionais com o país interessado (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2019).

Existe a possibilidade de o Congresso emitir uma resolução conjunta de desaprovação proibindo a transferência de produtos e serviços de defesa a países e organizações internacionais. Tal resolução pode ser vetada pelo Presidente dos EUA. Nesse caso, o Congresso precisará de 2/3 de seus membros, em ambas as Casas, para derrubar o veto presidencial e manter a proibição.

#### d) Etapa (4) – IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO

Após a assinatura da LOA e o depósito inicial do país ou organização internacional, o FMS Case é implementado em um processo que costuma levar entre dez e quinze dias. Após a implementação, inicia-se a execução do FMS Case: pedidos podem ser realizados, contratos podem ser negociados, treinamentos e outros serviços podem ser agendados, dentre outras atividades previstas na LOA.

A execução de um FMS Case pode durar vários anos e gerar milhares de documentos, o que requer um gerenciamento adequado. Apesar de envolver diversos setores

governamentais, para cada LOA é designado um gerente único, que possui diversas atribuições: atuar como ponto de contato central e como representante dos EUA junto ao cliente do programa FMS, assegurar o cumprimento de marcos contratuais, metas e objetivos previstos; verificar a existência e a correta aplicação de recursos; e até mesmo preparar o encerramento FMS Case.

A LOA pode ser alterada durante a sua execução. Como mencionado anteriormente, a execução de um FMS Case pode durar vários anos. Nesse período, é possível que seja necessário alterar requisitos, adicionar itens, postergar ou antecipar o cronograma de pagamentos e de entrega de material, inserir recursos, dentre outros. Dessa forma, dependendo do grau de alteração no escopo do FMS Case, existem três possibilidades: preparar uma nova LOA; realizar um *amendment*<sup>25</sup> à LOA; ou efetuar uma *modification*<sup>26</sup> na LOA.

Uma nova LOA é necessária nas situações em que há uma grande alteração no escopo do FMS Case, como, por exemplo, adicionar armamentos, itens explosivos, sistemas de combate e munição. Um *amendment* é realizado para mudanças menos significativas, como no caso da inclusão ou redução de requisitos e do realinhamento na distribuição de recursos, por exemplo. Assim como na LOA, o *amendment* precisa ser assinado pelo cliente do FMS Case, podendo inclusive requerer um depósito inicial, sem o qual não poderá entrar em vigor. Por fim, uma *modification* é implementada quando não afeta o escopo do FMS Case, como na correção de erros tipográficos, na revisão do cronograma de pagamentos,

---

<sup>25</sup> Emenda (tradução nossa). Alteração de *FMS Case* que implica mudança no escopo de LOA vigente e que requer a aceitação formal do país ou organização internacional cliente (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

<sup>26</sup> Modificação (tradução nossa). Alteração de *FMS Case* que não implica mudança no escopo de LOA vigente e que não requer a aceitação formal do país ou organização internacional cliente (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

correção de valores, por exemplo, não sendo sequer necessária a assinatura do cliente (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

#### e) Etapa (5) – ENCERRAMENTO

Trata-se da última fase do ciclo de vida de um FMS Case. Inicia-se após o fornecimento completo dos artigos e serviços previstos na LOA, se não existir discrepância incidindo sobre o material fornecido e se o comprador confirmar que não vai realizar novos pedidos no *FMS Case* nem tem interesse de mantê-lo ativo.

É um processo demorado, não inferior a dois anos, em que se verifica a existência de pendências de fornecimento e de obrigações financeiras, confrontando-se os valores reais com os pagamentos efetuados ao longo da vida do FMS Case. Se restar um saldo, este é devolvido ao comprador; por outro lado, se houver a necessidade de suplementação de recursos, tais valores serão efetivamente cobrados do comprador, já que o FMS não pode dar lucro nem prejuízo aos cofres do governo dos EUA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

### 2.3. Principais Características do Programa FMS

Cabe destacar algumas características do programa FMS:

– **Os valores e o cronograma de fornecimento são estimados**, representando a melhor estimativa possível com base nos dados disponíveis no momento da elaboração da LOA. Inclui custos administrativos para cobrir serviços de administração de contratos, auditorias contratuais, salários de funcionários civis, bem como para reposição de parte dos gastos com pesquisa e desenvolvimento.

– **Não há diferença entre as aquisições efetuadas para o programa FMS ou para o Governo dos EUA**, pois ambas são realizadas obedecendo as mesmas normas e procedimentos (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

– **Não visa ao lucro, mas também não pode acarretar prejuízos** (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018). Todas as despesas efetuadas pelo governo dos EUA no fornecimento dos itens e serviços contratados — mesmo as despesas não previstas — são integralmente repassadas aos países e às organizações internacionais aderentes ao programa.

– **Os pagamentos são feitos antecipadamente**, ou seja, os pagamentos precisam ser efetuados antes da execução dos serviços contratados ou do fornecimento dos itens adquiridos, salvo quando for considerado interesse nacional dos EUA. O cronograma de pagamentos, composto do depósito inicial e de valores trimestrais, é estimado e calculado de acordo com o cronograma físico e com os pagamentos previstos a terceiros nos contratos firmados para a consecução do FMS Case. Essa de política de pagamentos antecipados visa proteger o governo dos EUA no caso de o comprador cancelar o acordo firmado na LOA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

– **Há monitoramento do *End User***<sup>27</sup>. Os EUA controlam a utilização dos produtos de defesa oriundos daquele país. Nesse sentido, o comprador não pode transferi-los a terceiros sem a autorização, prévia e por escrito, do governo dos EUA. O comprador tem de concordar inclusive com inspeções em seu inventário, realizadas por representante governamental norte-americano.

– **Não provê garantia de performance**. Nas compras junto às empresas privadas, realizadas pelo programa FMS, não há garantia de performance:

---

<sup>27</sup> Usuário Final (tradução nossa).

For items supplied from procurement, **the USG does not provide any type of performance warranty**. The USG only warrants clear title of the materiel to the purchaser. This simply means that there will be no financial claim or lien against the materiel delivered.<sup>28</sup> (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b, p. 5503, grifo nosso).

O governo dos EUA entende que a garantia representa um custo adicional ao produto. Portanto realiza o compartilhamento de riscos em suas aquisições. Não obstante, a garantia desejada pode ser contratada junto ao fornecedor, caso seja solicitado pelo comprador.

Para os itens retirados diretamente do estoque do DoD, o governo dos EUA compromete-se a reparar ou a substituir os itens defeituosos se for comprovado que os defeitos existiam antes do embarque do material para o comprador, o que pode ser bastante difícil de determinar. Cabe mencionar que o custos com transporte e seguro para o reparo ou a substituição do item danificado correrão por conta do comprador, pois o FMS Case não pode dar prejuízo ao governo dos EUA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

– **O Governo dos EUA não é parte de *offset agreements***<sup>29</sup>, mas esses acordos de compensação podem ser negociados diretamente pelo comprador junto ao fabricante. Assim, tais acordos não são incluídos na LOA, mas seus custos indiretos podem ser inseridos nos valores dos itens ofertados, caso solicitado pela empresa fornecedora.

---

<sup>28</sup> Para os itens fornecidos por aquisição, **o Governo dos EUA não provê nenhuma garantia de performance**. O governo dos EUA somente garante a livre propriedade do material pelo comprador. Isso simplesmente significa que não haverá nenhum pedido financeiro ou direito de retenção contra o material fornecido (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b, p. 5503, tradução nossa, grifo nosso).

<sup>29</sup> Acordos de compensação (tradução nossa). Trata-se de acordos de práticas compensatórias exigidas pelo comprador como condição para importações de itens de elevado custo, em que o vendedor provê benefícios ao comprador para contrabalançar o impacto econômico gerado pela saída expressiva de recursos.

## 2.4. Os Números e a Importância do Programa FMS para os EUA

Desde sua implantação, o programa FMS tem sido importante tanto na segurança interna como na política externa dos EUA. A FIG. 3 mostra a evolução dos acordos de vendas militares no FMS ao longo dos anos.

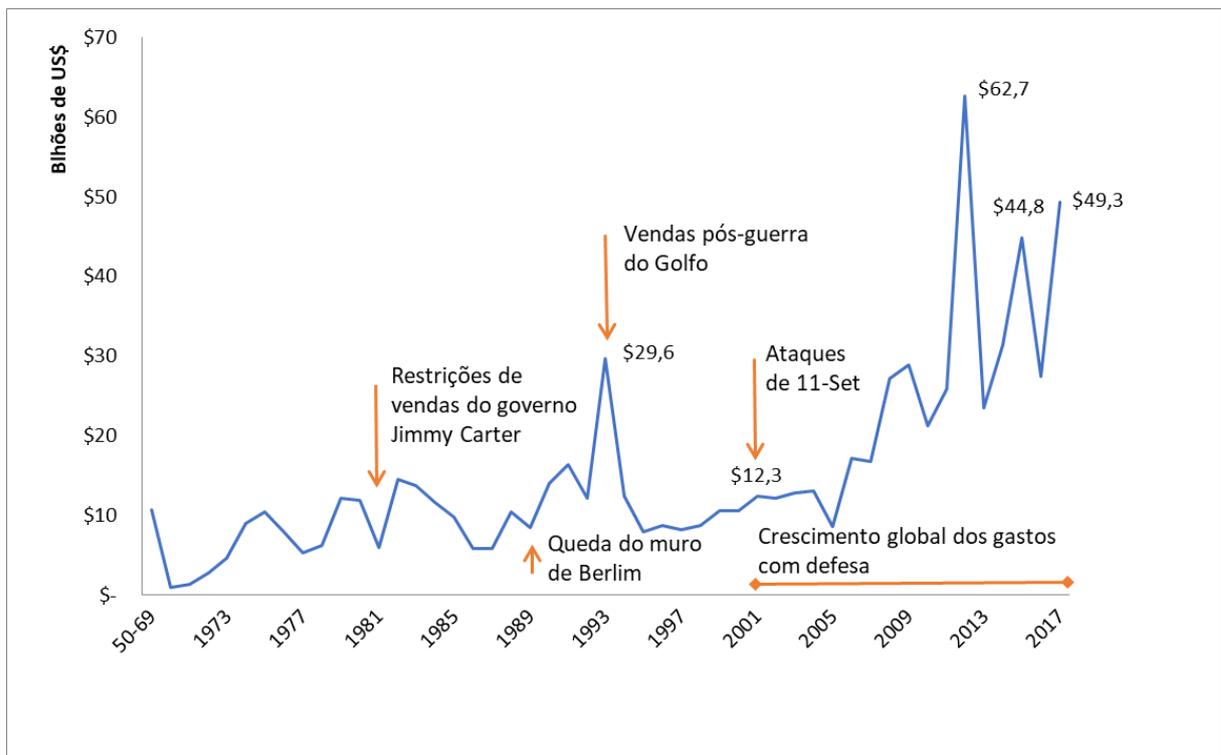


FIGURA 3 – Evolução dos Acordos do Programa FMS (elaborado pelo autor).

Fonte: *DSCA Fiscal Year Series as of 30-sep-2017* (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2017).<sup>30</sup>

Após a Segunda Guerra Mundial, o poder no mundo foi dividido entre duas potências antagônicas, os EUA e a URSS, que se confrontavam no campo econômico, diplomático e militar na defesa de seus interesses. Esse período bipolar, denominado Guerra Fria, foi marcado por uma corrida armamentista que impulsionou o desenvolvimento dos

<sup>30</sup> Valores informados considerando o ano fiscal, de setembro a setembro.

complexos industriais de defesa não só para as necessidades internas, mas também para exportação aos seus aliados.

Até o final da Guerra Fria, os programas de assistência norte-americanos foram utilizados para conter a expansão soviética e do comunismo. A queda do muro de Berlim e o colapso da URSS mudaram a geopolítica internacional, impactando significativamente o setor de defesa mundial. Foi uma época marcada pela redução dos investimentos em defesa e dos efetivos militares. Os EUA se transformaram na única superpotência mundial e passaram a dominar comércio de armas internacional, o que ajudou a manter sua robusta e tecnologicamente avançada indústria de defesa.

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 marcaram um novo período da política externa norte-americana. Iniciava-se a “guerra ao terror”, que resultou nas guerras do Iraque e Afeganistão. Desde então, a instabilidade no Oriente Médio e na Ásia, fomentada pelo anúncio do enriquecimento de urânio pelo Irã e pelo primeiro teste nuclear da Coreia do Norte, ambos em 2006, assim como pela política expansionista chinesa impulsionaram os gastos com defesa no mundo, aumentando significativamente os acordos de vendas e produtos de defesa do programa FMS, conforme mostrado na FIG 3. Para se ter uma ideia desse incremento, em 2011, dez anos após os referidos atentados, os acordos de vendas no FMS subiram mais de US\$ 50 bilhões, um aumento de mais de 400%.

Segundo Teeney (2010), além dos resultados econômicos gerados pelo fomento à indústria de defesa, que cria e mantém empregos para profissionais com elevada qualificação técnica em razão da tecnologia empregada em seus produtos e serviços, o programa FMS gera alguns benefícios cujos resultados são intangíveis: a cooperação entre Estados, o controle da transferência de tecnologia e a interoperabilidade.

Quando uma grande venda de defesa é realizada pelo FMS — como na venda de helicópteros de ataque, caças, torpedos, mísseis, sistemas de combate, por exemplo —,

estabelece-se um longo relacionamento entre Estados. Esta relação envolve treinamento, manutenção, logística, missões conjuntas e outras possibilidades, uma cooperação entre países que costuma durar décadas e que ajuda a estabelecer laços e a consolidar alianças.

Segundo Teenay (2010), o programa FMS também ajuda a controlar a transferência de tecnologia dos produtos de defesa dos EUA:

Another intangible benefit **as a result of the FMS process** is that through a careful and very meticulous technology release process, **the USG can control the type of technology that is transferred outside of the United States**. In other words, when an F-16 or an M-1 Abrams Tank is sold to a foreign customer, there are certain technology restrictions the manufacturer must meet prior to delivery of the United States equipment to the foreign country. United States Government and industry technical experts are very good at ensuring American equipment has the most viable and current Anti-Tamper (AT) measures to minimize the risk of its technology leaking out into the wrong hands<sup>31</sup> (TEENEY, 2010, p. 75, grifo nosso).

A interoperabilidade traz benefícios tangíveis e intangíveis. Ao empregarem meios, equipamentos e sistemas de armas, idênticos ou similares, em um conflito, países aliados compartilham custos, responsabilidades, táticas e capacidades, aumentando as chances de sucesso de operações conjuntas.

Neste capítulo, foram apresentados as principais características e o processo do programa FMS, cujos números bilionários demonstram sua efetividade e importância para a política externa dos EUA e para a manutenção de sua indústria de defesa, em especial nos momentos em que houve redução dos investimentos em defesa naquele país. O papel do

---

<sup>31</sup> Um outro benefício intangível **resultante do processo FMS** é que, através de um cuidadoso e bastante meticuloso processo de controle de cessão de tecnologia, **o governo dos EUA consegue controlar o tipo de tecnologia que é transferida para o exterior**. Em outras palavras, quando um F-16 ou um tanque Abrams M-1 é vendido para um cliente internacional, há certas restrições tecnológicas que o fabricante tem de atender antes de enviar um equipamento dos EUA para um país estrangeiro. Técnicos especializados do governo dos EUA e da indústria são muito competentes em assegurar que equipamentos norte-americanos possuam a mais atualizada proteção contra intrusão disponível para minimizar o risco de vazamento de tecnologia para mãos erradas (TEENEY, 2010, p. 75, grifos nossos).

Congresso norte-americano nesse processo também merece especial atenção. Apesar de obrigatória a notificação congressional nos requisitos apresentados na FIG. 2, a venda poderá prosseguir se não for bloqueada pelo Congresso dos EUA nos prazos previstos em lei, ou seja, a venda de produtos de defesa pode ser rejeitada, mas não precisa ser aprovada pelo Parlamento.

### **3. COMPARAÇÃO ENTRE A AQUISIÇÃO DIRETA E PELO FMS**

A aquisição dos produtos de defesa dos EUA pode ser feita diretamente junto a empresas ou pelo programa FMS. Cabe mencionar que essas duas modalidades de aquisição não são excludentes, pois há situações em que se complementam. Podem ser identificadas dez opções dessas duas formas de contratação, dependendo do produto, das limitações legais e do grau de envolvimento desejado pelo país ou organizacional no processo: comercial tradicional; comercial com recursos do *Foreign Military Financing Program*<sup>32</sup> (FMFP); comercial com administração de contrato pelo governo dos EUA; comercial com *offset* da indústria; híbrida; FMS tradicional; FMS com recursos do FMFP; FMS com participação do comprador na contratação; e FMS com *offset* da indústria (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b). Essas opções são apresentadas na FIG. 4 abaixo.

---

<sup>32</sup> Programa de Financiamento Militar Externo (tradução nossa).

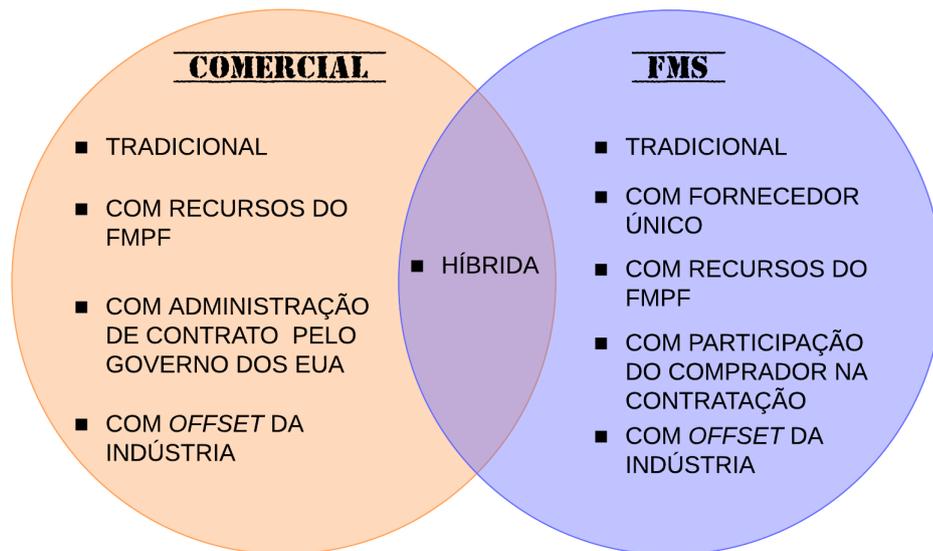


FIGURA 4 – Modalidades de aquisição (elaborado pelo autor).

Fonte: *The Management of Security Cooperation* (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

### 3.1. Comercial Tradicional, FMS Tradicional e FMS com Fornecedor Único

Na aquisição comercial tradicional, o país ou organização internacional estabelece uma relação direta de negócios com o fornecedor, ou seja, o governo dos EUA não faz parte da transação, cabendo ao comprador a responsabilidade de escolher o fornecedor, negociar, contratar, fiscalizar o contrato, efetuar testes de aceitação e realizar outras ações junto à contratada.

No FMS tradicional, firma-se um acordo entre governos, em que o governo dos EUA, e não o país ou organização internacional, fica responsável pela seleção do fornecedor e administração do contrato, nos termos e condições estabelecidos na LOA, documento que formaliza o acordo governo a governo.

As compras governamentais dos EUA promovem a ampla competição. Essa regra também se aplica ao programa FMS, mas existe a possibilidade de o país ou organização internacional requerer um fornecedor em particular. Tal solicitação tem de ser feita por escrito

para que seja incluída na LOA, mas o comprador não precisa explicar os motivos que o levaram a escolher determinado fornecedor. Não obstante, o governo dos EUA alertará o comprador se tal opção implicar riscos financeiros ou de desempenho. Essa possibilidade permite ao comprador fazer a escolha do fornecedor, assim como na aquisição comercial, mantendo a negociação, a administração e a auditoria do contrato, os testes de aceitação e demais atividades a cargo do FMS.

### 3.2. Comercial com Recursos do FMFP e FMS com Recursos do FMFP

O FMFP é um programa norte-americano de financiamento militar externo previsto na AECA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976), que disponibiliza recursos, por empréstimo ou doação, a países ou organizações internacionais para a aquisição de produtos de defesa, cujo teto é definido anualmente pelo Congresso dos EUA. Cabe ao DoS definir os países e as organizações internacionais que poderão fazer parte do programa, que é administrado pela DSCA, a mesma agência que administra o FMS.

O FMFP é destinado quase que exclusivamente ao programa FMS. Apenas dez países podem usar recursos desse programa nas aquisições efetuadas no comércio: Egito, Israel, Grécia, Jordânia, Marrocos, Paquistão, Portugal, Tunísia, Turquia e Iêmen. Mas a utilização desse programa obedece a condições específicas e é autorizada, caso a caso, pela DSCA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

### 3.3. Comercial com Administração de Contrato pelo governo dos EUA e FMS com Participação do Comprador

O governo dos EUA pode administrar, mediante solicitação formal, contratos comerciais estabelecidos por países e organizações internacionais para a compra de produtos e serviços de defesa. Nesse caso, poderá ser aberto um FMS Case específico, destinado exclusivamente à administração de um contrato em particular, ou um FMS Case mais flexível, que permita a administração de contratos sempre que houver recursos disponíveis (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

Por outro lado, países e organizações internacionais podem participar do processo de contratação do programa FMS. Para tal, devem requerer sua participação o mais breve possível, de sorte que seu interesse conste da LOA, documento que formaliza o acordo entre governos. Embora não seja tradicionalmente empregado, é possível o envolvimento de representantes de países e organizações internacionais nas discussões envolvendo especificações técnicas, cronograma de fornecimento e outras necessidades. No entanto, a participação é limitada quando envolve diretamente outros países ou dados com direitos de propriedade industrial. É também proibido interferir nas negociações contratuais de preços e na escolha do fornecedor quando houver processo de compra aberto, tarefas que são de responsabilidade exclusiva do governo dos EUA no programa FMS (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

### 3.4. Comercial com *Offset* e FMS com *Offset*

O termo *Offset* ou compensação pode ser definido como uma “prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens e serviços,

com a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial ou comercial” (BRASIL, 2018b). É normalmente utilizado em aquisições militares de alto custo. Em razão do significativo impacto financeiro, os países compradores buscam obter benefícios adicionais que compensem essa elevada saída de recursos. Na verdade, pode ser considerado uma forma de subsídio indireto, em que o governo aceita pagar mais por um produto de defesa em troca de benefícios que, por restrições políticas, não poderiam ser implementados diretamente com recursos públicos:

If [...] firms do increase the prices of the defense items in order to cover the offsets’ costs, then the purchase and combined offsets package can be equated to a form of subsidization. The buyer pays more than a straight cash price, and in return receives certain benefits [...]. The alternative for the buyer would be to pay a lower price for the required defense items and then provide the subsidization for the desired benefits directly out of public funds. However, the direct subsidization may not be possible due to political constraints. Thus, **offsets may be considered a form of indirect subsidization** [...] or blunt form of government intervention or commercial policy<sup>33</sup> (WALLER, 2003, p. 226, grifo nosso).

Nas transações comerciais, o *offset* é negociado diretamente entre o comprador e o vendedor, sem nenhuma participação do governo dos EUA no processo. No entanto, a legislação dos EUA impõe a notificação congressional quando houver *offset*, tanto nas compras comerciais como nas efetuadas pelo FMS.

No FMS, o governo dos EUA não faz parte de acordos de compensação, que são negociados diretamente pelo comprador junto à empresa norte-americana, da mesma forma

---

<sup>33</sup> Se [...] empresas realmente aumentam os preços de itens de defesa a fim de cobrir os custos com *offsets*, então a compra e o pacote de *offsets* combinados podem ser equiparados a uma forma de subsídio. O comprador paga mais do que uma compra direta, e recebe em retorno certos benefícios [...]. A alternativa para o comprador seria pagar um preço menor pelos itens de defesa necessários e então prover subsídios para os benefícios desejados diretamente dos fundos públicos. Contudo, subsídios diretos podem não ser possíveis devido a restrições políticas. Assim, ***offsets* podem ser considerados como uma forma de subsídio** [...] ou uma maneira obtusa de intervenção governamental ou política comercial (WALLER, 2003, p. 226, grifo nosso, tradução nossa).

que na transação comercial. Assim, os custos oriundos do *offset* informados pelas empresas são diluídos nos preços da LOA, documento que formaliza o acordo entre governos no FMS Case. A aceitação do *offset* no FMS é uma medida necessária para **evitar a perda de competitividade** da indústria de defesa norte-americana no mercado internacional de produtos de defesa.

### 3.5. A Contração Híbrida

Modalidade de contratação em que uma parte das aquisições é feita pelo FMS e outra é feita diretamente no comércio. Ocorre em aquisições de produtos de defesa complexos, em que certos itens têm de ser obrigatoriamente adquiridos pelo FMS.

### 3.6. Principais Diferenças e Semelhanças entre a Aquisição pelo FMS e a Comercial Direta nos EUA

Oficialmente, não há uma preferência do governo dos EUA entre as duas modalidades, mas há algumas características, a saber:

– **Há itens que somente podem ser adquiridos pelo programa FMS (*FMS Only*)<sup>34</sup>**. Certos artigos de defesa norte-americanos somente podem ser adquiridos pelo programa FMS, ou seja, não podem ser comprados diretamente junto aos fabricantes. É o caso da aquisição de sistemas de armas, mísseis, torpedos, helicópteros de ataque, aviões de combate, entre outros. Cabe ao DoS, por delegação do Presidente dos EUA, estabelecer os critérios para definir quais produtos de defesa deverão ser adquiridos exclusivamente pelo

---

<sup>34</sup> Somente por FMS (tradução nossa).

programa FMS, levando-se em conta tanto aspectos políticos como técnicos (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

– **Não pode existir competição entre o Programa FMS e a aquisição comercial direta.** Com exceção dos itens definidos como *FMS only*, cuja aquisição pelo programa FMS é obrigatória, os países e organizações internacionais interessados em produtos de defesa dos EUA têm a liberdade para escolher a melhor modalidade de compra, seja pelo programa FMS, seja pela aquisição comercial direta junto ao fabricante (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019a).

É política do governo dos EUA não competir com a sua indústria de defesa, ou seja, o programa FMS não pode concorrer com as aquisições comerciais diretas executadas junto ao setor privado daquele país. Nesse sentido, duas situações merecem especial atenção. São elas:

1ª) Não é permitido obter dados do FMS e da iniciativa privada simultaneamente. Se o comprador solicitar ou obter informações, produtos e serviços do programa FMS e posteriormente optar pela aquisição comercial direta, deverá cancelar a sua carta de solicitação (LOR) ao FMS antes de apresentar pedidos de cotação ou iniciar negociações junto às empresas. A oferta (LOA) do programa FMS poderá ser cancelada se tal procedimento não for observado; e

2ª) Se o comprador solicitar ou obter cotações de fornecedores privados e posteriormente optar pela aquisição via FMS, não será apresentada nenhuma oferta (LOA) do programa FMS até que seja comprovado que o processo de aquisição e de negociação com essas empresas foi encerrado (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019a).

Em circunstâncias especiais é possível a aquisição mista, parte pelo FMS e parte no comércio. Isso normalmente ocorre quando há itens *FMS only*, que somente podem ser adquiridos pelo programa FMS, no pacote de itens adquiridos. Outro caso especial é quando é

aberto um *blanket order Case* para apoio logístico suplementar a um produto adquirido no comércio. A recíproca também é válida, pois é possível efetuar compras no comércio para produtos adquiridos pelo FMS Case. Esses casos específicos são aprovados pela DSCA, agência responsável pelo programa FMS dos EUA (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

– **Os tempos envolvidos na contratação são menores quando a aquisição é feita diretamente junto às empresas.** Como empresas são mais ágeis e flexíveis que governos, elas podem enviar mais rapidamente orçamentos e propostas. Assim, para as empresas, as principais limitações temporais estão relacionadas à obtenção da licença de exportação do Departamento de Estado, às negociações do contrato e à produção. Para o FMS, os tempos são impactados pela burocracia estatal: normas e procedimentos para preparação e aprovação da LOA, o envolvimento de diversos setores da Administração, requisitos legais para compras governamentais, entre outras limitações que não estão presentes no setor privado.

– **Os riscos relacionados a contratos para o comprador tendem a ser menores no FMS.** A elaboração de contratos internacionais de defesa é uma tarefa complexa, que envolve aspectos técnicos, administrativos, financeiros e jurídicos. Tais aspectos bem como o desconhecimento de legislação dos EUA podem resultar em prejuízos para o comprador se este não contar com uma equipe multidisciplinar competente e experiente.

No programa FMS, é o governo dos EUA quem realiza as compras pelo país ou organização internacional, por meio de um sistema de compras estruturado e dotado de pessoal qualificado e experiente, seguindo as mesmas normas e os mesmos procedimentos e requisitos empregados em suas próprias aquisições. Esse é um dos principais motivos pelos quais muitos países preferem comprar pelo FMS (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019c).

– **Comparar os custos das aquisições comerciais com os praticados pelo FMS não é uma tarefa simples.** É natural nas aquisições de produtos de defesa, especialmente com os altos valores envolvidos, que o comprador busque comparar custos para verificar se é mais barato comprar diretamente no comércio ou por intermédio do FMS.

São tantas diferenças entre essas duas modalidades de aquisição que é muito difícil se estabelecer tal comparação. Num primeiro momento, tende-se a concluir que a compra direta junto ao fornecedor é mais barata, pois não há intermediários entre o comprador e o vendedor. Por outro lado, pode-se argumentar que no programa FMS existe a possibilidade de economia de escala, pois o governo dos EUA pode agrupar compras de itens comuns a vários países. Há também diferenças entre a precificação e a forma de pagamento: no FMS, os valores são estimados e a forma de pagamento é antecipada; já nos contratos comerciais, os preços são fixos e estabelecidos no contrato, e os pagamentos são posteriores ao cumprimento de marcos contratuais, isto é, após o fornecimento do material ou dos serviços contratados, com a exceção o pagamento inicial feito no momento da assinatura do contrato.

– **O acompanhamento físico-financeiro pelo comprador é mais complexo no FMS.** A administração de cada FMS Case é feita por um gerente designado pela agência DSCA. Nesse processo, são disponibilizados relatórios-padrão ao comprador para o acompanhamento de cobranças. Tais documentos não permitem a identificação clara e inequívoca do que foi efetivamente enviado e cobrado durante a vigência do FMS Case, implicando dificuldade de controle por parte do comprador. Para minimizar essa deficiência, é realizada periodicamente uma reunião gerencial denominada *Program Management Review* (PMR)<sup>35</sup>, em que se apresenta a posição atualizada do FMS Case, discutem-se problemas

---

<sup>35</sup> Reunião para a Revisão do Gerenciamento do Programa (tradução nossa).

técnicos, logísticos e financeiros a fim de tomar as ações necessárias ao bom andamento do programa. Mesmo assim, o acompanhamento físico-financeiro acaba sendo mais transparente nas compras feitas diretamente no comércio, o que possibilita um melhor gerenciamento do contrato.

– **No FMS, o comprador tem acesso a infraestrutura as FFAA dos EUA.** Por prever uma abordagem completa de apoio, denominada *Total Package Approach* (TPA), o FMS disponibiliza aos seus parceiros toda a infraestrutura técnica e logística das Forças Armadas dos EUA, o que pode vir a ser extremamente útil para a solução de problemas inopinados que costumam ocorrer em projetos complexos. Por exemplo: existem institutos de pesquisa e laboratórios preparados para realizar testes e simulações e customizar soluções técnicas; há pessoal altamente especializado para o levantamento de dados e análises complexas de engenharia e para prover treinamento e apoio técnico quando necessário; há locais temporários de armazenagem para produtos que exigem requisitos especiais de temperatura e umidade, entre outras facilidades.

Empresas também podem ser contratadas diretamente pelo comprador para a realização de serviços diversos, mas isso demandará esforço, tempo e recursos que provavelmente não estavam previstos, podendo exigir um ou mais contratos.

– **A participação governamental está presente em ambas as modalidades de aquisição (FMS e aquisição comercial direta), mas o relacionamento com o governo dos EUA é estabelecido somente no FMS.** O governo dos EUA está presente em todas as vendas de defesa, tanto as realizadas pelo programa FMS como as efetuadas diretamente pelas empresas. Em ambos os casos, cabe ao Departamento de Estado autorizar a exportação: no FMS, por meio da aprovação da emissão da oferta (LOA); nas vendas comerciais diretas, por intermédio da aprovação do pedido de licença de exportação das empresas.

O relacionamento do comprador com o governo dos EUA varia de acordo com a modalidade de contratação: se realizada diretamente com os fornecedores, o relacionamento é praticamente inexistente, limitado apenas à autorização de exportação; por outro lado, se executada pelo programa FMS, cria-se uma parceria governo a governo. Dependendo do momento político, uma parceria explícita com os EUA pode ser boa ou ruim e, portanto, deve ser considerada na escolha da modalidade de contratação.

– **A legislação facilita a venda de produtos de defesa dos EUA, tanto pelas empresas como pelo FMS.** Inicialmente, cabe destacar que a notificação congressional das vendas de produtos e serviços de defesa efetuadas diretamente por empresas dos EUA **obedecem aos mesmos requisitos** impostos por lei ao programa FMS, conforme estabelecido na AECA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2018). Esses requisitos estão destacados no fluxograma constante da FIG. 2, no capítulo anterior.

Independentemente da modalidade de contratação, a legislação norte-americana é bastante favorável a transferência de produtos de defesa, inclusive para os itens que necessitam de aprovação congressional, pois a venda poderá prosseguir se o Congresso não se manifestar contrariamente em quinze dias corridos — países da OTAN, Austrália, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia — ou em trinta dias corridos — nos demais casos. A proibição do Congresso precisa ser expressa, por meio de uma resolução conjunta de desaprovação. E, mesmo que ocorra tal proibição, o Presidente dos EUA tem o poder de veto, fazendo com que a venda seja autorizada se o veto não for derrubado por pelo menos 2/3 dos membros da Câmara e do Senado. É importante mencionar que, apesar de alguns atrasos e mudanças nas propostas, o Congresso nunca conseguiu bloquear vendas de produtos de defesa por meio de resoluções conjuntas de desaprovação:

It should be noted that **Congress has never successfully blocked a proposed arms sale by use of a joint resolution of disapproval [...]**. Nevertheless, Congress has — by expressing strong opposition to prospective arms sales, during consultations with the executive branch — affected the timing and the composition of some arms sales, and may have dissuaded the President from formally proposing certain arms sales<sup>36</sup> (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2019, p. 9, grifo nosso)

Como visto neste capítulo, as modalidades de aquisição por FMS e comercial direta têm diferenças e similaridades. O programa FMS busca promover a ideia do relacionamento entre governos, usando a credibilidade de suas Forças Armadas e de seus produtos para passar uma **sensação de segurança** ao comprador, que irá lidar diretamente com o governo dos EUA e não com empresas. Essa segurança é, de fato, limitada, pois não há nenhuma garantia de performance, e o comprador terá de cobrir eventuais despesas não previstas, uma vez que o programa FMS não pode gerar prejuízos à Administração. Na verdade, o que existe é um compromisso do governo dos EUA em realizar as mesmas ações e procedimentos utilizados em suas próprias aquisições, bem como a disponibilidade de uma ampla estrutura governamental e de profissionais qualificados. Esse é um dos motivos pelo qual o programa FMS é mais eficiente quando vende produtos de defesa empregados pelas Forças Armadas dos EUA, que já foram extensivamente testados e que contam com uma estrutura de apoio logístico consolidada. Outra diferença importante é que as vendas mais significativas são feitas pelo FMS, já que os itens classificados como *FMS Only* englobam os materiais mais caros e com tecnologia mais avançada, tais como mísseis, torpedos, aeronaves, entre outros.

---

<sup>36</sup> Cabe observar que o Congresso **nunca bloqueou com sucesso uma proposta de venda de armas pelo uso da resolução conjunta de desaprovação [...]**. Não obstante, o Congresso conseguiu — por expressar forte oposição a vendas prospectivas de armas, durante consultas com o poder executivo — afetar o tempo e a composição de algumas vendas de armas, e pode ter dissuadido o Presidente de propor formalmente certas vendas de armas (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2019, p. 9, grifo nosso, tradução nossa).

Por fim, pôde-se constatar que **a legislação dos EUA favorece, e muito, a venda de seus produtos de defesa**. O processo de notificação congressional previsto em lei impõe prazos e restrições que tornam muito difícil a reprovação de uma proposta de venda, tanto que o Congresso nunca conseguiu bloquear a venda de armas por meio de uma resolução conjunta de desaprovação.

#### **4. A IMPLANTAÇÃO DE UM PROGRAMA FMS NO BRASIL**

##### 4.1. O Mercado Internacional de Defesa

Em 2018, estima-se que os gastos militares globais totalizaram cerca de US\$ 1,8 trilhão, resultado equivalente a 2,1% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial: um acréscimo de 2,6% em um ano e de 5,4% em um período de dez anos (2009-2018). O comércio internacional de armas convencionais beneficiou-se desse aumento de gastos. Comparando-se o quinquênio de 2009 a 2013 com o de 2014 a 2018, observa-se um incremento de 7,8% no volume total de vendas, o mais alto nível desde o fim da Guerra Fria. Neste último período, as vendas dos três maiores exportadores — EUA, Rússia e França — corresponderam a mais de **60% desse mercado**, de acordo com os dados do *Stockholm International Peace Research Institute*<sup>37</sup> (SIPRI), divulgados no sumário do anuário de 2019 (SIPRI, 2019). A TABELA 1 apresenta os maiores exportadores no período de 2014 a 2018.

---

<sup>37</sup> Instituto de Pesquisa de Paz Internacional de Estocolmo (tradução nossa).

Exportador	Participação Global	
<b>1 EUA</b>	<b>34,00%</b>	
<b>2 Rússia</b>	<b>22,00%</b>	<b>62,7%</b>
<b>3 França</b>	<b>6,70%</b>	
4 Alemanha	5,80%	
5 China	5,70%	
6 Grã-Bretanha	4,80%	
7 Espanha	2,90%	
8 Israel	2,90%	
9 Itália	2,50%	
10 Holanda	2,10%	
...		
<b>23 Brasil</b>	<b>0,24%</b>	
Outros	10,36%	

TABELA 1 – Os maiores exportadores de armas convencionais de 2014 a 2018 (elaborada pelo autor).

Fonte: *SIPRI database*.

Nos principais países exportadores, observa-se o envolvimento direto dos governos no fomento das vendas, como é o caso do programa FMS nos EUA, da estatal *Rosoboronexport* na Rússia e da agência *Direction Générale de l'Armement* (DGA) na França. Cita-se como exemplo dessa atuação governamental a reunião entre o presidente dos EUA, Donald Trump, e o príncipe herdeiro da Arábia Saudita, Mohammed bin Salman, em 2018. Na ocasião, terminada a reunião, Trump anunciou a venda produtos de defesa norte-americanos — na ordem de US\$ 19,4 bilhões — que, segundo ele, representariam mais de 40 mil empregos nos EUA (REUTERS, 2018).

Com exceção do mercado de segurança e de armas leves, do qual o Brasil é grande exportador, o volume de exportações de produtos de defesa brasileiros com tecnologia de ponta (aviões de combate, tanques, sistemas de combate, foguetes e outros) ainda é baixo, com pouca relevância no cenário internacional. Entre 2014 e 2018, o Brasil ocupou a 23ª posição na lista dos maiores exportadores desses produtos de defesa, com apenas 0,24% do total de transferências internacionais realizadas. E isso se deu graças ao bom desempenho de empresas como a Embraer, com o Super Tucano, e da Avibrás, com o Sistema ASTROS II.

O processo de exportação é regulado pelo Decreto nº 9.607/2018 (BRASIL, 2018c), que institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (Pnei-Prode). O processo é feito por meio de um sistema informatizado, composto de três fases (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019):

1ª Fase – Negociação Preliminar. A empresa solicita autorização junto ao MRE para iniciar as negociações com o país comprador. O MRE recebe o pedido de negociação preliminar e disponibiliza ao MD o resultado de sua apreciação. A autorização, se concedida, terá validade de dois anos, contados a partir da data de sua emissão pelo MRE.

2ª Fase – Autorização para Exportação. Concluída a negociação, a empresa encaminha um pedido de exportação<sup>38</sup> junto ao MRE, que transmite seu parecer para ao MD, a quem cabe deferir ou indeferir o pedido e informar ao exportador sua decisão. A autorização de exportação, se concedida, terá validade de dois anos, podendo ser prorrogada por períodos iguais e sucessivos, até o limite previsto em contrato, devendo ser requerida pela empresa.

3ª Fase – Registro. A empresa exportadora emitirá o Registro de Exportação<sup>39</sup> no Sistema Siscomex<sup>40</sup>, que aguardará a anuência<sup>41</sup> do MD.

---

<sup>38</sup> Dentre os documentos exigidos pelo governo brasileiro está o Certificado de Usuário Final ou *End User Certificate*, que é um documento oficial preenchido, assinado e timbrado por autoridade competente do governo do país do importador, no qual assume o compromisso de que será o último usuário do produto e que o item não será transferido sem a prévia autorização do governo do país do exportador (BRASIL, 2018c).

<sup>39</sup> Registro de Exportação — RE — conjunto de informações de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal que caracteriza a operação de exportação de mercadoria e define seu enquadramento no Siscomex (BRASIL, 2018c).

<sup>40</sup> Siscomex (Sistema Integrado de Comércio Exterior) — sistema informatizado responsável por integrar as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, por meio de fluxo único e automatizado de informações (BRASIL, 2018c).

<sup>41</sup> Ato administrativo de autorização de operação de exportação ou de importação concedida por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex (BRASIL, 2018c).

Pode-se observar que, apesar dos esforços do Ministério da Defesa, o envolvimento do governo brasileiro nas exportações de produtos de defesa ainda é limitado se comparado com os principais atores internacionais.

#### 4.2. A Celebração e a Internalização de Acordos entre Governos no Brasil

Os países e as organizações internacionais costumam ser bastante exigentes na escolha de seus produtos de defesa. Em transações que envolvem a segurança nacional e elevados valores financeiros, é natural que esses atores estatais busquem realizar *acordos entre governos* para minimizar os riscos e ampliar os benefícios dessas aquisições.

Rezek (2018) leciona que, nas relações entre Estados sujeitas ao Direito Internacional Público, a expressão *acordos* é equivalente a *tratados*<sup>42</sup>:

[...] as expressões **acordo e compromisso** são alternativas — ou **juridicamente sinônimas** — da expressão **tratado**, e se prestam, como esta última, à livre designação de qualquer avença formal, concluída entre personalidades de direito das gentes e destinada a produzir efeitos jurídicos. [...] A análise da experiência convencional brasileira ilustra, quase que à exaustão, as **variantes** terminológicas de tratado concebíveis em português: **acordo, ajuste, arranjo, ata, ato, carta, código, compromisso, constituição, contrato, convenção, convênio, declaração, estatuto, memorando, pacto, protocolo e regulamento** (REZEK, 2018, p. 295, item 8 - terminologia, grifos nossos).

No Brasil os acordos internacionais entre governos, neles inclusos os de cooperação em matéria de defesa, envolvem tanto o Poder Executivo Federal como o Legislativo. De uma maneira geral, esses acordos são formulados em quatro fases:

---

<sup>42</sup> “tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica, de acordo com o art. 2º, 1, a), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, promulgada pelo Decreto nº 7030/2009 (BRASIL, 2009).



FIGURA 5 – Fases de um Acordo Internacional (elaborado pelo Autor).

Fontes: Direito Internacional Público: Curso Elementar (REZEK, 2018); Direito Constitucional Esquemático (LENZA, 2019); Processo Legislativo Completo (JUNIOR, 2017); e Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (SANTOS, NETTO e CARNEIRO, 2019).

1ª Fase – Celebração do Acordo. Esta fase engloba a negociação, a conclusão e a assinatura do ato internacional pelo Presidente da República ou por representante do Estado<sup>43</sup>, com base no art. 84, inciso VIII, da CF/1988 (BRASIL, 1988). Segundo esta previsão constitucional, compete privativamente ao Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional. O termo

<sup>43</sup> Segundo o art. 7º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, que o Brasil é signatário, uma pessoa é considerada **representante de um Estado** para a adoção ou autenticação do texto de um tratado ou para expressar o consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado se: a) apresentar plenos poderes apropriados; b) a prática dos Estados interessados ou outras circunstâncias indicarem que a intenção do Estado era considerar essa pessoa seu representante para esses fins e dispensar os plenos poderes. Adicionalmente, em virtude de suas funções e independentemente da apresentação de plenos poderes, são considerados **representantes do seu Estado**: a) os Chefes de Estado, os Chefes de Governo e os Ministros das Relações Exteriores, para a realização de todos os atos relativos à conclusão de um tratado; b) os Chefes de missão diplomática, para a adoção do texto de um tratado entre o Estado acreditante e o Estado junto ao qual estão acreditados; c) os representantes acreditados pelos Estados perante uma conferência ou organização internacional ou um de seus órgãos, para a adoção do texto de um tratado em tal conferência, organização ou órgão (BRASIL, 2009, art 7º, grifos nossos).

*privativamente* não significa *exclusivamente*, o que permite que o acordo seja firmado tanto pelo Chefe do Poder Executivo como por outro representante do Estado brasileiro. Após a assinatura, fica a critério do Executivo julgar a conveniência de dar andamento ou não ao processo: se resolver não prosseguir, o ato internacional fica arquivado no Ministério de Relações Exteriores (MRE); por outro lado, se houver interesse em dar seguimento ao processo, o Presidente envia Mensagem ao Parlamento, anexados o tratado e as exposições de motivos dos setores governamentais envolvidos com o tema do acordo. O trâmite tem início no MRE, passando pela Casa Civil, até chegar à Câmara dos Deputados.

2ª Fase – Aprovação pelo Parlamento. A aprovação do tratado pelo Parlamento é feita por meio de *decreto legislativo*<sup>44</sup>, que é o instrumento normativo constitucional para as matérias de *competência exclusiva*<sup>45</sup> do Congresso Nacional. Uma dessas atribuições de competência exclusiva, ou indelegável, é resolver definitivamente<sup>46</sup> sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

O processo de aprovação tem seu início na Câmara dos Deputados. Recebida a mensagem do Executivo, esta é encaminhada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Na CREDN, a mensagem é transformada em projeto de decreto legislativo, podendo tramitar por mais de uma comissão, dependendo dos assuntos e termos do acordo. Após a tramitação interna, o projeto de decreto legislativo é votado em plenário: se

---

<sup>44</sup> art. 59, VI, da CF/1988 (BRASIL, 1988).

<sup>45</sup> art. 49 da CF/1988 (BRASIL, 1988).

<sup>46</sup> art. 49, I, da CF/1988 (BRASIL, 1988). A decisão sobre o processo de internalização dos atos internacionais somente é definitiva se o Congresso Nacional resolver pela rejeição. Se a decisão for no sentido da aprovação, a definitividade decorre da ratificação, ou não, pelo Chefe do Poder Executivo.

rejeitado, o projeto é arquivado, interrompendo o processo de internalização do acordo; se aprovado, o projeto segue para o Senado.

No Senado, o projeto de decreto legislativo é enviado para parecer da Comissão de Relação Exteriores e de Defesa Nacional (CRE). Após a deliberação da CRE, o projeto segue para debates e votação em plenário: caso seja rejeitado, o projeto é arquivado, interrompendo a internalização do acordo; caso aprovado, o decreto legislativo é promulgado<sup>47</sup> pelo Presidente do Senado<sup>48</sup>, a quem cabe determinar sua publicação<sup>49</sup>. Cabe salientar que a promulgação e a publicação do Decreto Legislativo não produzem efeitos no ordenamento jurídico interno brasileiro, e sim autorizam — mas não obrigam — o Executivo a ratificar o acordo no plano internacional em nome do Brasil. No entanto, o Congresso Nacional tem o poder de aprovar parcialmente um tratado, acordo ou ato internacional, rejeitando algumas de suas cláusulas. O decreto legislativo expedido pelo Presidente do Senado contém as ressalvas do Parlamento, ou seja, as cláusulas que o Executivo não está autorizado a ratificar.

3ª Fase – Ratificação em âmbito internacional. Segundo Rezek (2018), no plano internacional, ratificação é o ato unilateral e discricionário pelo qual o Poder Executivo de um Estado signatário de um tratado internacional exprime definitivamente seu consentimento de obrigar-se. A ratificação é feita por troca ou depósito dos instrumentos de ratificação ou de

---

<sup>47</sup> A promulgação é o ato pelo qual a autoridade competente certifica o nascimento da espécie normativa, atestando sua validade (LENZA, 2019).

<sup>48</sup> O Presidente do Senado promulga e determina a publicação do decreto legislativo porque este instrumento normativo não é submetido à sanção do Presidente da República, seja por se tratar de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, seja por força da disposição constitucional expressa no caput do art. 48 (BRASIL, 1988).

<sup>49</sup> A publicação é o ato pelo qual se comunica o conteúdo da inovação legislativa ao público geral, materializada pela divulgação do texto constante da espécie normativa em Diário Oficial, devendo ser determinada pela autoridade que a promulgou (LENZA, 2019).

adesão. E o Presidente da República não é obrigado a ratificar um tratado aprovado pelo Parlamento, podendo fazê-lo se e quando julgar ser conveniente para o País.

4ª Fase – Edição de Decreto Presidencial. Para que o ato internacional, acordo ou tratado tenha eficácia jurídica no âmbito interno, é imprescindível sua promulgação por decreto presidencial, seguida da publicação do texto em português no Diário Oficial. Neste momento, o ato internacional, acordo ou tratado é inserido no ordenamento jurídico interno como um ato normativo infraconstitucional equivalente à **lei ordinária**<sup>50</sup>.

A FIG. 6 apresenta o fluxograma de todo o processo, que mostra a participação dos Poderes Executivo e Legislativo na celebração de tratados, acordos ou atos internacionais e sua internalização no direito positivo nacional.

---

<sup>50</sup> A incorporação do ato internacional ao ordenamento jurídico brasileiro pode ser de natureza infraconstitucional, supralegal ou constitucional, conforme discriminado abaixo:

(i) Assunto: Defesa, Educação, Saúde e outros.

Aprovação por maioria simples. Equivale à norma ordinária (Lei Ordinária).

(ii) Assunto: Direitos Humanos.

Se aprovação for por maioria simples, equivale à norma supralegal; ou

Se aprovação for por 3/5 (dois turnos), equivale à norma constitucional (Emenda Constitucional).

Fonte: Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (SANTOS, NETTO e CARNEIRO, 2019).

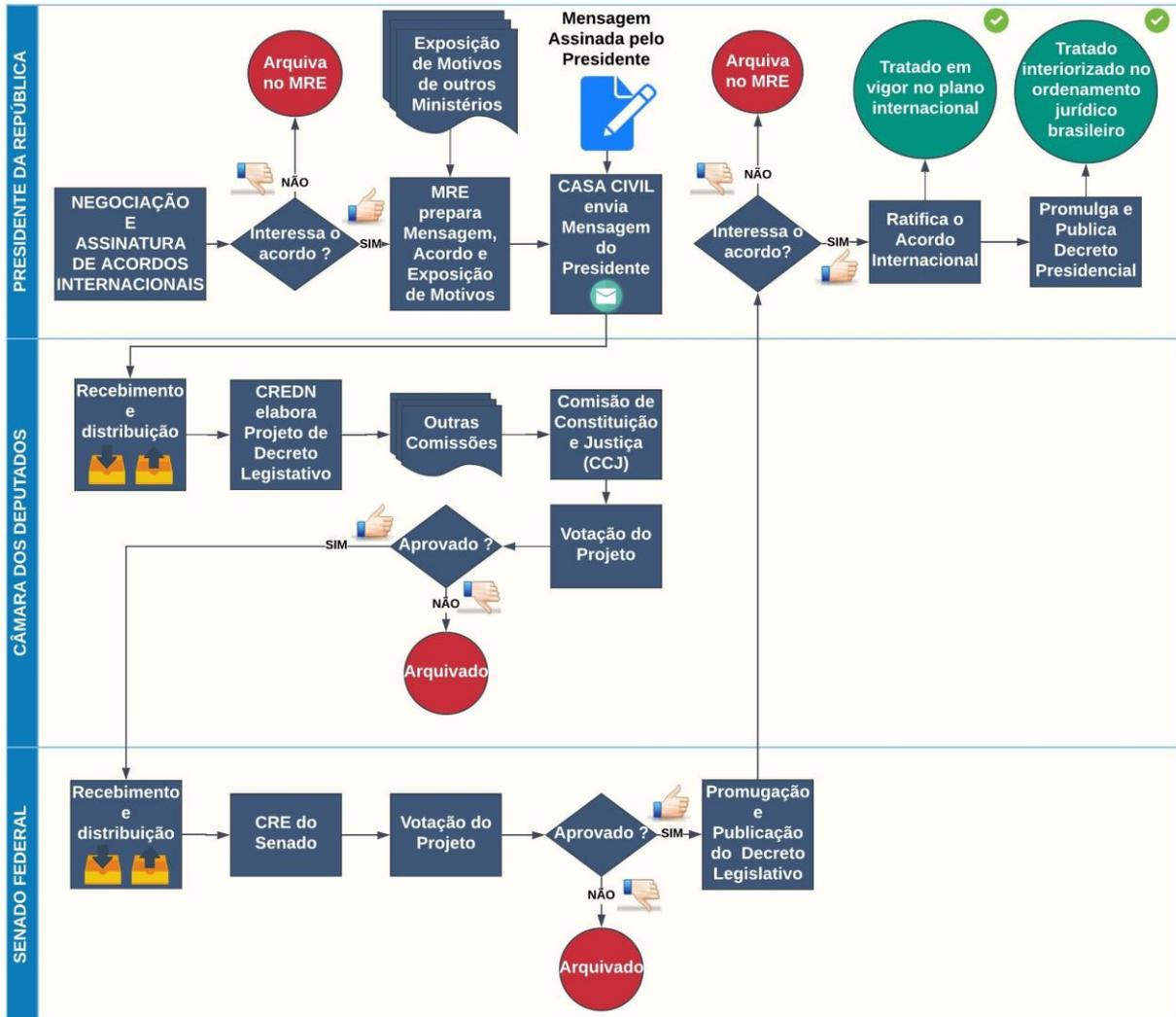


FIGURA 6 – Processo de Aprovação e Internalização de Acordos Internacionais no Brasil (elaborado pelo autor).

Fontes: Processo Legislativo Completo (JUNIOR, 2017); e Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (SANTOS, NETTO e CARNEIRO, 2019).

Pode-se observar que não se trata de um processo célere, pois o projeto de decreto legislativo pode ter de passar pela análise de diversas comissões temáticas. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), art. 151, alínea “j” (BRASIL, 2019), prevê a possibilidade de tramitação urgente para as proposições referentes a acordos internacionais, o que não significa necessariamente que ocorrerá uma aprovação expedita. A urgência é, na

verdade, um regime de tramitação excepcional que dispensa certas exigências, interstícios ou formalidades regimentais e que reduz o tempo de apreciação das Comissões<sup>51</sup>.

Vale mencionar que é o projeto de decreto legislativo (a proposição) que terá sua apreciação em regime de urgência e não a mensagem do Executivo. Esta última tramitará em regime de prioridade. Além disso, os prazos de tramitação são interrompidos durante os períodos de recesso parlamentar. Verifica-se, portanto, que apesar da tramitação especial em regime de urgência, não há prazo definido para aprovação dos acordos internacionais pelo Congresso Nacional, o que representaria um obstáculo para a concretização de venda internacionais de produtos de defesa por meio de um acordo entre governos. Mas esse obstáculo pode ser transposto, como será observado a seguir.

#### 4.3. Possibilidade de implantação do programa FMS no Brasil

##### 4.3.1. Dos Princípios da Administração Pública

Para avaliar a possibilidade de implantação de um programa FMS no Brasil, faz-se necessário verificar se suas características não seriam contrárias aos princípios da Administração Pública dispostos no art. 37 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Com base nos ensinamentos do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes, presentes em sua obra *Direito Constitucional* (MORAES, 2005), apresenta-se a seguir algumas considerações sobre os princípios constitucionais da Administração Pública:

---

<sup>51</sup> São três os regimes de tramitação: urgência, prioridade e rito ordinário, com prazos de cinco, dez e quarenta sessões, respectivamente.

#### a) Princípio da Legalidade

A CF/1988 dispõe em seu art. 5º, II, que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. O princípio da legalidade é, portanto, uma garantia constitucional que protege o indivíduo contra o poder arbitrário estatal, impedindo-o de impor regras e obrigações que não tenham sido submetidas ao processo legislativo constitucional.

No que tange à Administração Pública, este princípio tem um significado bem diferente: enquanto os indivíduos podem fazer qualquer coisa que não seja proibida por lei, os administradores públicos — na qualidade de executores da lei — podem fazer somente o que for autorizado por lei e pelas demais espécies normativas.

#### b) Princípio da Impessoalidade

Também chamado de princípio da finalidade administrativa, em que o agente público é obrigado — de forma impessoal, ou seja, representando o órgão público e não a sua vontade pessoal — a praticar o fim legal, ato cujo objetivo está expressamente previsto no ordenamento jurídico. A impessoalidade se caracteriza, portanto, pela manifestação da vontade estatal por meio do administrador público, independentemente de suas opiniões pessoais.

#### c) Princípio da Moralidade

É um pressuposto de validade de todo ato praticado pela administração pública. Por este princípio, cabe ao agente público não só cumprir estritamente a lei, mas também

nortear suas ações por princípios éticos forjados na razoabilidade e justiça. Nesse sentido, não basta ao administrador público ter honestidade e probidade, é preciso demonstrá-las por meio de atos que não contrariem a ética tampouco as normas de conduta legitimadas pela sociedade.

O princípio da moralidade relaciona-se diretamente à probidade. Assim, o descumprimento desse princípio constitucional representa um ato de improbidade administrativa, conforme disposto no parágrafo 4º do art. 37 da Constituição Federal, cuja sanção implica a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

#### d) Princípio da Publicidade

A publicidade é a divulgação do ato público, não só para marcar o início da produção de seus efeitos, que se dá com a inserção de matéria em Diário Oficial, mas também para prover a completa transparência das ações da Administração Pública, assegurando ao cidadão o acesso a informações constantes do registro público.

#### e) Princípio da Eficiência

As ações do Estado produzem efeitos jurídicos que resultam em direitos e obrigações para o indivíduo e para a Administração. Estabelece-se uma relação jurídica, em que o indivíduo tem o direito de exigir da Administração Pública eficiência no cumprimento de suas obrigações. Nesse sentido, o princípio da eficiência é o que obriga a Administração e os agentes públicos a produzir o efeito desejado, o bom resultado, agindo com a máxima

rapidez, objetividade, imparcialidade e economicidade, norteados por preceitos legais e morais, para a satisfação do bem comum. Assim, construir estradas e pontes em locais desabitados pode ser um ato legal, porém ineficiente para a sociedade. Da mesma sorte, é ineficiente manter estruturas organizacionais que não atendam às necessidades da população, que custeiam a manutenção sem receber os benefícios correlatos.

Pelas considerações acima expostas e pelas características do programa FMS descritas no capítulo 2, pode-se concluir que nenhum desses princípios constitucionais seriam violados com a implantação de um programa FMS no Brasil, nem mesmo o princípio da publicidade. O princípio da publicidade é uma regra geral da Administração Pública, mas há condições excepcionais em que o interesse público pode prevalecer. É o caso, por exemplo, do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, que restringe o direito de receber dos órgãos públicos informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Assim, informações sensíveis, de caráter sigiloso, usualmente presentes nas vendas de produtos de defesa e que poderiam se contrapor ao princípio da publicidade, estariam protegidas por esse dispositivo constitucional.

#### 4.3.2. A LOA e o Acordo Internacional

A *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), agência que administra esse programa FMS dos EUA, apresenta a seguinte definição para o FMS:

FMS is a program that allows your government to purchase defense articles and services [...] from the U.S. Government (USG). [...] FMS requires a **government-to-government agreement, known as a Letter of Offer and Acceptance (LOA)**<sup>52</sup> [...] (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018, p. 3, grifo nosso).

Por essa definição, a LOA é apresentada como sendo equivalente ao documento que formaliza um acordo entre governos no programa FMS. No entanto, os EUA **não** consideram a LOA como sendo um acordo internacional. Tal afirmação está presente na diretiva que versa sobre a celebração de acordos internacionais por membros do Departamento de Defesa dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1987, p. 19). De fato, nenhuma LOA consta da relação de tratados ou acordos internacionais em vigor dos EUA (ESTADOS UNIDOS DA AMERICA, 2019). Fica transparente que tal posicionamento visa submeter os países clientes do FMS ao ordenamento jurídico interno norte-americano, e não ao direito internacional. A redação da Seção 7 dos termos e condições gerais de uma LOA, apresentados no ANEXO A, é clara nesse sentido: a LOA está sujeita às leis dos EUA, e os países partícipes do acordo concordam em não submeter quaisquer divergências a tribunais internacionais (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

Há divergência doutrinária sobre esse posicionamento. Para Rezek (2018), isso acontece porque a definição da Convenção de Viena para tratado — um compromisso entre Estados *regido pelo direito internacional* — aparenta ser possível que um acordo interestatal sob a regência de um ordenamento jurídico interno perderia a qualidade de um tratado. Rezek (2018) refuta esta possibilidade e observa que, salvo por certos autores<sup>53</sup>, todo acordo interestatal está sob a regência do direito internacional, mesmo que os Estados pactuantes

---

<sup>52</sup> FMS é um programa que permite ao seu governo adquirir artigos e serviços de defesa [...] do governo dos EUA. [...] FMS requer um **acordo governo a governo, conhecido como Carta de Oferta e Aceitação (LOA)** [...] (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018, p. 3. grifos nossos, tradução nossa)

<sup>53</sup> Arnold McNair, D. P. O'Connell, Paul Reuter, Nguyen Quoc Dinh e Serge Sur (REZEK, 2018).

façam remissão a um sistema de direito interno. Por outro lado, o próprio Rezek (2018, subitem 249, p. 6483) afirma que “a jurisdição internacional só se exerce, equacionando conflitos entre soberanias, quando estas previamente deliberam submeter-se à autoridade das cortes”. Assim, no caso de demanda internacional referente à LOA, os EUA podem declinar do foro porque não estariam obrigados por nenhum tratado a aceitar a jurisdição internacional.

No Brasil, como visto neste capítulo, a celebração de um ato internacional entre governos precisa ser autorizada pelo Parlamento brasileiro para que, ao ser ratificado pelo Executivo, produza seus efeitos tanto no âmbito interno como no plano internacional. Isso sugere que toda e qualquer venda internacional de produto de defesa por meio de um programa FMS teria de ser referendada obrigatoriamente pelo Congresso Nacional, o que praticamente inviabilizaria qualquer iniciativa na implantação programa FMS no País. Uma alternativa para suplantar essa impressão será apresentada a seguir.

#### 4.3.3. Alternativas para a Implantação de um Programa FMS no Brasil

##### a) Aprovar Legislação Específica para Vendas Governo a Governo

Uma das maneiras de se implementar o programa FMS no Brasil é por meio de aprovação de lei que verse sobre a venda de produtos de defesa entre governos, da mesma forma que nos EUA. Esta alternativa teria como vantagens a maior percepção do assunto “Defesa” pelo Parlamento e, conseqüentemente, pela sociedade brasileira e a possibilidade de dispor sobre matérias que extrapolam a competência do Executivo, permitindo o estabelecimento de um pacote normativo completo. Como desvantagem, a discussão de um projeto de lei desta natureza poderia resultar em uma maior ingerência do Congresso Nacional nesta matéria.

Para que esta alternativa funcione, entende-se que seria necessário aprovar uma lei que imponha prazos de apreciação ao Congresso Nacional, de maneira similar à legislação norte-americana. Lembrando que, nos EUA, se o Congresso não rejeitar a proposta de venda em 15-30 dias, o Executivo poderá prosseguir com a exportação do produto de defesa. Acredita-se, entretanto, que esta alternativa tenha baixa probabilidade de sucesso, pois não é tarefa simples tentar impor prazos ao Congresso Nacional.

b) Implantar o programa FMS por Decreto Presidencial

A ausência de uma legislação similar à dos EUA para a venda de produtos de defesa não inviabiliza a criação de um programa FMS no Brasil. Entende-se ser possível implantar um programa FMS no Brasil por meio de decreto do Presidente da República, considerando a atribuição privativa que lhe é conferida pelo art. 84, VI, “a”, da CF/1988 — dispor, por meio de decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando *não implicar aumento de despesa* nem criação ou extinção de órgãos públicos. Esse dispositivo constitucional vai ao encontro de uma das principais características do programa FMS — que é *não prover lucros nem prejuízos* ao Erário —, o que torna viável a sua implantação por ato do Executivo.

Ademais, julga-se ser possível celebrar acordos entre governos regidos por um programa FMS para a comercialização de produtos de defesa sem a necessidade de referendo congressional. Isso é viável sempre que esses acordos estiverem sob a cobertura de um tratado-base vigente — já aprovado pelo Legislativo — que contenha no seu texto a previsão para a aquisição de produtos de defesa.

O art. 49, I, da CF/1988 estabelece que compete ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou

compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Este dispositivo constitucional é motivo de controvérsia. Discute-se se a aprovação congressional é de fato necessária para todos os atos internacionais celebrados pelo Executivo ou se apenas para os atos onerosos ao Erário. Como não existe consenso, para evitar que o Presidente da República incida no crime de responsabilidade previsto no art. 85, II, da CF/1988, o Executivo tende a adotar uma posição conservadora, submetendo todos os compromissos internacionais ao crivo do Congresso Nacional.

Não obstante, há casos em que não é necessária a anuência do Legislativo. Accioly, Silva e Casella (2012) e Rezek (2018) observam que acordos internacionais sobre matéria executiva que sejam derivados necessariamente de algum tratado vigente dispensam o assentimento do Legislativo. Ambos sustentam que o Congresso, ao aprovar tratado anterior (*umbrella treaty*<sup>54</sup>), autoriza antecipadamente os acordos dele decorrentes, firmados com vistas a cumprir o que foi originalmente pactuado.

Com esta alternativa, a implantação do programa FMS apresentaria os seguintes benefícios:

– **Não precisaria de aprovação do Congresso os acordos de vendas entre governos que sejam subprodutos de tratado-base vigente**, porque a aprovação do Congresso Nacional já teria sido dada antecipadamente no tratado-base e porque tais acordos de vendas não implicariam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, considerando que no FMS o governo não deve ter lucro nem prejuízo, não provê garantia de desempenho e não é parte integrante de acordos de compensação (*Offset*).

---

<sup>54</sup> Tratado guarda-chuva (tradução nossa) ou tratado-base. É o tratado que define apenas as linhas principais do acordo pactuado, devendo ser complementado por meio de outros tratados, concluídos sob a sua cobertura (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012).

– **Não geraria obrigações para o Estado no plano do direito internacional.** O acordo suplementar ao tratado-base deve ser assinado por autoridade não reconhecida como representante do Estado brasileiro no plano de direito internacional. Deve ainda conter cláusula em que ambos os Estados pactuantes concordem em abdicar do foro internacional, optando por meios diplomáticos para a solução de litígios e submetendo-se ao ordenamento jurídico brasileiro, de maneira similar que é feito na LOA norte-americana, conforme mencionado no subitem 4.3.2 deste trabalho.

Considerando o exposto, a implementação do programa FMS no Brasil poderia ser feita em um macroprocesso de quatro etapas: (i) Emissão de decreto presidencial definindo as regras gerais do programa FMS do Brasil; (ii) mapeamento de potenciais países clientes; (iii) celebração de tratados-base de cooperação em matéria de defesa com cláusula que preveja a aquisição de produto de defesa; (iv) estabelecimento de acordos suplementares, quando for de interesse do país estrangeiro a aquisição de produtos de defesa brasileiros, com as condições de fornecimento, cronogramas de entrega e de pagamentos, de transporte, de treinamento, de documentação, de sobressalentes, entre outros serviços.

#### 4.4. Outros Benefícios

O programa FMS poderia trazer os seguintes benefícios adicionais:

– **Facilitaria a inserção de empresas brasileiras no mercado internacional de defesa.** A inserção internacional de uma empresa do setor de defesa é muito difícil sem a intermediação de um ator governamental. Isso ocorre devido às peculiaridades do mercado dos produtos de defesa, que tem basicamente governos como clientes e que é fortemente influenciado por fatores econômicos e geopolíticos. Assim, as empresas da BID dificilmente conseguirão acesso a autoridades civis e militares ou a decisores estrangeiros sem a

intermediação de membros do governo brasileiro ou de suas Forças Armadas. Um programa FMS poderia respaldar a atuação de integrantes do governo e das Forças Armadas brasileiras como instrumentos do Estado em prol da divulgação dos produtos de defesa da BID. Poderia também ser utilizado para auxiliar a promoção e o fortalecimento de empresas públicas vinculadas ao Ministério da Defesa, como é o caso da EMGEPRON<sup>55</sup>.

– **Promoveria o estabelecimento de relacionamentos duradouros com outros Estados, outras Forças Armadas, outras Marinhas.** Quando um país compra um tanque, um sistema de combate de um navio de guerra, um míssil ou um avião de combate, inicia-se um relacionamento de décadas entre o comprador e o vendedor, que vai desde a compra, passando pelo treinamento, operação e manutenção, até o desfazimento. No FMS, o relacionamento interestatal e a interação entre Forças Armadas oferecem oportunidades para aquisições e desenvolvimentos conjuntos, assim como para a reposição de estoques e a terceirização de serviços diversos, considerando as necessidades de treinamento, testes, soluções técnicas, modernização, dentre outras demandas que podem surgir durante o ciclo de vida<sup>56</sup> do produto de defesa comercializado pelo programa FMS.

– **Garantiria a institucionalidade e a confiabilidade necessárias para o acordo entre governos.** Os países são bastante cautelosos nas aquisições de produtos de defesa. Por envolver elevados recursos financeiros, segurança nacional, sigilo de informações,

---

<sup>55</sup> EMGEPRON — Empresa Gerencial de Projetos Navais — empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Marinha do Brasil, que atua na gerência de projetos, contratada pela MB, e na comercialização de produtos e serviços disponibilizados pelo setor naval da indústria da defesa nacional, incluindo embarcações militares, reparos navais, sistemas de combate embarcados, munição de artilharia, serviços oceanográficos e apoio logístico, entre outros.

Tem como finalidades principais:

— Promover a Indústria Naval Brasileira;

— Gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha: e

— Promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval (EMGEPRON, 2019).

<sup>56</sup> Ciclo de Vida — evolução de sistema, produto, serviço ou projeto desenvolvido, considerado desde a sua concepção até a sua desativação (BRASIL, 2018c).

entre outros fatores de risco, a busca por acordos *governo a governo* é uma opção natural a ser considerada pelos agentes estatais responsáveis pela compra. E o Programa FMS, por possibilitar a interação direta entre governos, é capaz de prover a institucionalidade e a confiabilidade requeridas para concretização dos negócios, transmitindo a sensação de segurança necessária aos países que optam por esta modalidade de contratação.

#### 4.5. Riscos

Foram identificados os seguintes riscos atinentes ao Programa FMS:

– **Perda de credibilidade junto ao comprador**, caso não sejam entregues os produtos de defesa contratados na quantidade, com a qualidade e no prazo estabelecido no acordo firmado. A perda de credibilidade pode ser causada pela empresa fornecedora, pela burocracia brasileira ou mesmo por ações judiciais; pode inclusive se expandir, impactando negócios com outros países.

Acredita-se que este risco pode ser minimizado realizando-se vendas de produtos de defesa de reconhecida qualidade, que foram ou estejam sendo empregados pelas Forças Armadas brasileiras. E se o país comprador optar por outro produto de defesa não utilizado pelas Forças Armadas, aquele país deverá ser alertado de todos os riscos decorrentes dessa escolha — lembrando que não há garantia de performance no programa FMS, mas que esta pode ser contratada junto à empresa se assim for desejado pelo comprador. A transparência é fundamental para estreitar relações e evitar a perda de credibilidade.

– **Cobrança de taxas excessivas podem inviabilizar o negócio**. A definição das taxas do programa FMS requer parcimônia, pois podem inviabilizar uma possível venda de produto de defesa se forem excessivamente elevadas. Como referência, são apresentados no ANEXO B os valores praticados pelo programa FMS dos EUA.

Da mesma forma, os custos com o emprego de intervenientes técnicos, tais como empresas estatais vinculadas ao Ministério da Defesa, conforme previsto no art. 36 do Decreto nº 9.607/2018 (BRASIL, 2018c), se não forem corretamente dimensionados, podem inibir o estabelecimento dos acordos entre governos de comercialização de produtos de defesa.

## **5. CONCLUSÃO**

O governo brasileiro vem buscando promover a Base Industrial de Defesa (BID) brasileira. Não obstante os avanços normativos alcançados nos últimos anos, materializados em leis e decretos, os resultados práticos obtidos na exportação de produtos de defesa mais complexos, com uso de tecnologia de ponta, tais como tanques, sistemas de combate, mísseis, foguetes e aviões militares, por exemplo, ainda são pouco expressivos no mercado internacional.

A baixa demanda interna, agravada pela instituição do Novo Regime Fiscal (NRF) (BRASIL, 2016a), ressaltam ainda mais a importância da exportação para o fortalecimento da BID nacional. Mas exportar armas convencionais complexas não é uma tarefa simples, pois o mercado internacional é extremamente competitivo e sujeito a interesses econômicos e geopolíticos.

Nos maiores exportadores das principais armas convencionais — EUA, Rússia e França, que dominam mais de 60% do mercado —, há o envolvimento direto dos governos ou de seus agentes estatais no fomento das vendas. No Brasil, a participação governamental é discreta, mas tem avançado. A Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (Pnei-Prode) deu um passo importante para ampliar esse envolvimento: o art. 36 permite que empresas estatais vinculadas ao Ministério da Defesa (MD) possam atuar, caso autorizadas pelo MD, como intervenientes técnicas nas exportações entre governos; e o

art. 5º, X, estabelece que os adidos militares brasileiros sejam orientados pelo MD para atuar na promoção da BID e na assistência aos exportadores no exterior, em coordenação com os setores de promoção comercial das Embaixadas do Brasil (BRASIL, 2018c). Entende-se, contudo, que tal iniciativa não será suficiente para inserir o Brasil como um ator relevante no mercado internacional, porque não existe no País um programa direcionado especificamente para a venda de produtos de defesa de governo a governo.

Este trabalho estudou o programa FMS dos EUA, o maior exportador de produtos de defesa do mundo, com vistas a propor alternativas que facilitem a venda de produtos de defesa entre governos. A partir das características do FMS, dos processos legislativos norte-americano e brasileiro e da internalização de acordos internacionais ao ordenamento jurídico do Brasil, chegou-se às seguintes alternativas:

– **Aprovar Legislação Específica para Vendas Governo a Governo.**

A legislação norte-americana é restritiva quanto ao acesso à tecnologia, mas extremamente favorável à exportação de produtos de defesa, ao ponto de impor prazos ao Congresso dos EUA. Certas propostas de vendas, dependendo do valor e do produto de defesa, precisam ser encaminhadas ao Congresso. Mas a venda poderá prosseguir normalmente se não houver uma rejeição congressional expressa no prazo de 15-30 dias. Considera-se que a aprovação de uma legislação no Brasil que imponha prazos ao Congresso Nacional, de maneira similar à norte-americana, tem ínfimas chances de sucesso. Tal iniciativa pode inclusive incitar o Legislativo a buscar um maior protagonismo nessa matéria. Por esses motivos, **não** se recomenda a adoção desta alternativa.

– **Implantar o programa FMS por Decreto Presidencial.**

De acordo com o art. 84, VI, “a”, da CF/1988, cabe ao Presidente da República dispor — por meio de decreto — sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando *não implicar aumento de despesa* nem criação ou extinção de órgãos

públicos. O programa FMS enquadra-se perfeitamente neste dispositivo constitucional, já que uma de suas principais premissas é não acarretar *lucro nem prejuízos* ao Erário.

A necessidade de aprovação congressional dos acordos internacionais —prevista pela combinação do art. 84, VIII, com o art. 49, I, da CF/1988 — não se aplica aos acordos de um programa FMS se estes forem subprodutos de um tratado-base anterior em vigor. Entende-se que o Congresso, quando aprova um tratado-base com cláusula prevendo a comercialização de produtos de defesa, aprova antecipadamente o ato que dá execução a essa cláusula, ou seja, autoriza antecipadamente os acordos decorrentes do tratado-base, firmados no sentido de cumprir o que foi originalmente acertado entre os partícipes.

Obedecidas essas condições e considerando que os Estados pactuantes abdicarão do foro internacional em uma cláusula-padrão, conclui-se que é possível implantar um programa FMS no Brasil, por decreto presidencial, sem a necessidade do reverendo congressional e sem implicar obrigações para o Estado brasileiro no plano do direito internacional.

Esta alternativa poderia ser implementada da seguinte forma: inicialmente, com a publicação de um decreto para a instituir o Programa FMS; em seguida, com o mapeamento de potenciais países clientes; posteriormente, com a celebração dos acordos-base em matéria de defesa contendo cláusula de aquisição de produtos de defesa; e, finalmente, com a celebração dos acordos suplementares, que estabeleceriam as condições de venda dos produtos de defesa.

A implantação do Programa FMS no Brasil implicaria alguns riscos: a perda de credibilidade do País, caso não venha a cumprir o que fora acordado, e a eventual cobrança de taxas excessivas, que poderiam inviabilizar o negócio. Por outro lado, traria os seguintes benefícios:

- Os acordos entre governos não precisariam de aprovação do Congresso, caso obedecidas as condições supracitadas;
- Não geraria obrigações para o Estado brasileiro no plano do direito internacional;
- Facilitaria a inserção de empresas brasileiras no mercado internacional de produtos de defesa;
- Promoveria o estabelecimento de relacionamentos duradouros com outros Estados, criando oportunidades para aquisições e desenvolvimento conjuntos e a terceirização de serviços, com potenciais benefícios para a Marinha e as demais Forças Armadas brasileiras; e
- Garantiria a institucionalidade e a confiabilidade necessárias para os países que buscam esta modalidade de contratação.

Por fim, para que o Brasil consiga uma posição de destaque no mercado internacional de produtos de defesa, julga-se fundamental a ampliação do envolvimento do governo brasileiro, especialmente nas vendas governo a governo, a exemplo dos principais exportadores do mundo. Esses países entenderam que existem obstáculos que as empresas do setor de defesa não conseguem transpor por conta própria; compreenderam que num mercado dependente de aquisições governamentais, muitas vezes impactado pela imprevisibilidade orçamentária e sujeito a embargos tecnológicos e a pressões políticas de diversos agentes, não basta ter o melhor produto nem o melhor preço para se fechar um negócio internacional; esses Estados perceberam que a atuação do poder estatal é necessária para transmitir segurança aos seus potenciais clientes; e concluíram que suas ações podem influenciar decisivamente na concretização de negócios no setor de defesa. Dessa forma, a implantação de um programa FMS pode ser um diferencial decisivo para atender a demanda dos países que preferem ou

exigem o relacionamento direto governo a governo nas suas aquisições de defesa, contribuindo para o fortalecimento da BID, das Forças Armadas e da defesa nacional.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. D. N. E.; CASELLA, P. B. **Manual de Direito Internacional Público**. 20ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm)>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa [e] Estratégia Nacional de Defesa 2016**, Brasília, 2016b. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 15/MD, de 4 de abril de 2018. Aprova a Política de Obtenção de Produtos de Defesa - POBPRODE para a administração central do Ministério da Defesa e para as Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2018a. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-n-15-md-de-4-de-abril-de-2018-9175930?inheritRedirect=true>>. Acesso em: 29 maio 2019.

BRASIL. Portaria Normativa nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 22 out. 2018b. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46673332/do1-2018-10-23-portaria-normativa-n-61-gm-md-de-22-de-outubro-de-2018-46673171](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46673332/do1-2018-10-23-portaria-normativa-n-61-gm-md-de-22-de-outubro-de-2018-46673171)>. Acesso em: 06 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.607/2018. Institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 12 dez. 2018c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9607.htm)>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**, Brasília, 2019. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRITANICA. **Enciclopédia Britânica**, 2019. Disponível em: <<https://www.britannica.com/place/Low-Countries>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Congressional Research Service. **Arms Sales: Congressional Review Process**, 01 abr. 2019. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL31675>>. Acesso em: 30 maio 2019.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. Foreign Military Sales, Foreign Military Construction Sales And Other Security Cooperation Historical Facts. **DSCA Fiscal Year Series as of 30-sep-2017**, 30 set. 2017. Disponível em: <[https://www.dsca.mil/sites/default/files/fiscal\\_year\\_series\\_-\\_30\\_september\\_2017.pdf](https://www.dsca.mil/sites/default/files/fiscal_year_series_-_30_september_2017.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2019.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. The Official Home of the Defense Security Cooperation Agency. **FMS Customer Guide**, 15 jul. 2018. Disponível em: <[https://www.dsca.mil/sites/default/files/2018\\_dsca\\_foreign\\_customer\\_guide.pdf](https://www.dsca.mil/sites/default/files/2018_dsca_foreign_customer_guide.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2019.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. FAQ| The Official Home of the Defense Security Cooperation Agency. **The Official Home of the Defense Security Cooperation Agency**, 17 fev. 2019a. Disponível em: <<https://www.dsca.mil/resources/faq>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. Defense Institute of Security Cooperation Studies. **The Management of Security Cooperation**, 2019b. Disponível em: <[https://www.discs.dsca.mil/documents/greenbook/24\\_Greenbook\\_39\\_0\\_Complete.pdf?id=1](https://www.discs.dsca.mil/documents/greenbook/24_Greenbook_39_0_Complete.pdf?id=1)>. Acesso em: 30 maio 2019.

DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY. Defense Security Cooperation Agency. **Security Agency Management Manual**, 2019c. Disponível em: <<https://www.samm.dsca.mil/listing/chapters>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

EMGEPRON. **EMGEPRON, QUEM SOMOS**, 2019. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/emgepron/en/pt-br/quem-somos>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. The US Constitution (1787). **The Contitution of the United States**, 1787. Disponível em: <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Law 87–195. **Foreign Assistance Act (FAA) of 1961, as ammended**, 04 set. 1961. Disponível em: <<https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf>>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Public Law 115-232. **Arms Export Control Act (AECA)**, 1976. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense. **DoD Directive 5530.3**, 11 jun. 1987. Disponível em: <<https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/553003p.pdf>>. Acesso em: 04 ago. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Executive Order 13637. **Executive Order 13637—Administration of Reformed Export Controls**, Washington, 08 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201300143/html/DCPD-201300143.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA. Department of State. **Treaties in Force**, 01 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/06/2019-TIF-Bilaterals-6.13.2019-web-version.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

INVESTORWORDS. InvestorWords, 2019. Disponível em: <[http://www.investorwords.com/19333/rough\\_order\\_of\\_magnitude\\_ROM.html](http://www.investorwords.com/19333/rough_order_of_magnitude_ROM.html)>. Acesso em: 02 jun. 2019.

- JUNIOR, G. D. **Processo Legislativo Completo Esquematizado em Quadros**. [S.l.]: Alumnus. Edição do Kindle, 2017.
- KATSANOS, A. IV Simpósio de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha. **Competição por Recursos e as Oportunidades Econômicas Nacionais e Internacionais Existentes**, São Paulo, 30 out. 2017.
- KRAUSE, K. **Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. Departamento de Promoção Comercial – DEPCOM. **Coordenação de Controle de Importação e Exportação**, Brasília, 2019. Apresentação sobre as atribuições e atividades da Coordenação de Importação e Exportação, 2019.
- MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 18<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- PACH, C. J. **Arming the Free World – The Origins of the Military Assistance Program, 1945-1950**. [S.l.]: The University of North Carolina Press, 1991.
- REUTERS. **Trump praises U.S. military sales to Saudi as he welcomes crown prince**, 20 mar. 2018. Disponível em: <[https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi/trump-praises-u-s-military-sales-to-saudi-as-he-welcomes-crown-prince-idUSKBN1GW2CA?feedType=RSS&feedName=topNews&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+reuters%2FtopNews+%28News+%2F+US+%2F+>](https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi/trump-praises-u-s-military-sales-to-saudi-as-he-welcomes-crown-prince-idUSKBN1GW2CA?feedType=RSS&feedName=topNews&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+reuters%2FtopNews+%28News+%2F+US+%2F+>)>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- REZEK, J. F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 17<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Saraiva. Edição do Kindle, 2018.
- SANTOS, L. C. A. D.; NETTO, M. G. D. N.; CARNEIRO, A. C. D. S. **Curso de Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 5<sup>a</sup> edição. ed. Brasília: Edições Câmara, 2019.
- SIPRI. **SIPRI Yearbook 2019 Summary**, 2019. Disponível em: <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19\\_summary\\_eng.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2019.
- STOHL, R.; GRILLOT, S. **The International Arms Trade**. Cambridge: Polity Press, 2013.
- TEENEY, A. United States Government Benefits as a Result of Foreign Military Sales Programs. **The DISAM Journal of International Security Assistance Management**, mar. 2010. 73-78. Disponível em: <[https://www.discs.dsca.mil/pubs/INDEXES/Vol%2031\\_4/31-4.pdf](https://www.discs.dsca.mil/pubs/INDEXES/Vol%2031_4/31-4.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2019.
- WALLER, R. L. **The Use of Offsets in Foreign Military Sales**, Alexandria, VA, 2003. Disponível em: <<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a423713.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2019.

## GLOSSÁRIO

*Amendment* – Alteração de *FMS Case* que implica mudança no escopo de LOA vigente e que requer a aceitação formal do cliente (país ou organização internacional). Equivale a um termo aditivo de um contrato (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

Anuência – Ato administrativo de autorização de operação de exportação ou de importação concedida por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex (BRASIL, 2018b).

*Arms Export Control Act* – AECA – Lei norte-americana que define as regras gerais de comercialização de produtos de defesa nos EUA a países e organizações internacionais, abrangendo tanto o programa *Foreign Military Sales* (FMS) como as vendas comerciais realizadas diretamente pelas empresas.

Base Industrial de Defesa - BID - conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização, manutenção ou desativação de PRODE ou sistema de defesa, no País (BRASIL, 2018a).

BENELUX – *Belgium, the Netherlands, and Luxembourg* – Também conhecido como Países Baixos – Região da costa noroeste da Europa formada pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Em 1947, esses três países formaram a União Aduaneira do Benelux, que evoluiu para o tratado de União Econômica Benelux em 1960 (BRITANICA, 2019).

Ciclo de Vida – evolução de sistema, produto, serviço ou projeto desenvolvido, considerado desde a sua concepção até a sua desativação (BRASIL, 2018c).

*End User Certificate* – ou Certificado de Usuário Final – documento oficial preenchido, assinado e timbrado por autoridade competente do governo do país do importador, no qual assume o compromisso de que será o último usuário do produto e que o item não será transferido sem a prévia autorização do governo do país do exportador (BRASIL, 2018c).

EMGEPRON — Empresa Gerencial de Projetos Navais — empresa pública vinculada ao Ministério da Defesa por meio do Comando da Marinha do Brasil, que atua na gerência de projetos, contratada pela MB, e na comercialização de produtos e serviços disponibilizados pelo setor naval da indústria da defesa nacional, incluindo embarcações militares, reparos navais, sistemas de combate embarcados, munição de artilharia, serviços oceanográficos e apoio logístico, entre outros. Tem como finalidades principais: promover a Indústria Naval Brasileira; gerenciar projetos integrantes de programas aprovados pelo Comando da Marinha; e promover e executar atividades vinculadas à obtenção e manutenção de material militar naval (EMGEPRON, 2019).

*Foreign Assistance Act* – FAA – Lei que define as regras gerais do programa de assistência do governo dos EUA a países e organizações internacionais (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1961).

*Foreign Military Financing Program* – FMFP – é um programa norte-americano de financiamento militar externo previsto na AECA (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1976), que disponibiliza recursos, por empréstimo ou doação, a países ou organizações

internacionais para a aquisição de produtos ou serviços de defesa, cujo teto é definido anualmente pelo Congresso dos EUA.

*Foreign Military Sales* – FMS – programa de vendas de produtos de defesa entre governos.

*Foreign Military Sales (FMS) Case* – uma *Letter of Offer and Acceptance* (LOA) do governo dos EUA considerada aceita pelo país ou organização internacional.

*International Traffic in Arms Regulation* – ITAR – conjunto de normas regulatórias e de licença para a importação e exportação de produtos de defesa nos EUA.

*Letter of Request* (LOR) – Documento pelo qual um país ou organização internacional solicita a aquisição de produtos de defesa dos EUA no programa FMS.

*Letter of Offer and Acceptance* (LOA) – documento pelo qual o governo dos EUA oferece produtos de defesa para um país estrangeiro ou organização internacional no programa FMS e estabelece as condições de venda.

*Major Defense Equipment* – MDE – qualquer item da *U.S. Munitions List* (USML) na *International Traffic in Arms Regulation* (ITAR) que

a) requeira um controle especial de exportação. Esse tipo de item é também chamado de *Significant Military Equipment* (SME) e é marcado com (\*) na USML; e

b) tenha um custo de pesquisa desenvolvimento igual ou superior a US\$ 50 milhões ou um custo total de produção igual ou superior a US\$ 200 milhões (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2018).

*Modification* – Alteração de FMS Case que não implica mudança no escopo de LOA vigente e não requer a aceitação formal do cliente (país ou organização internacional) (DEFENSE SECURITY COOPERATION AGENCY, 2019b).

Novo Regime Fiscal — NRF — Instituído por meio da Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016a), o NRF estabelece um limite de despesas primárias por vinte exercícios financeiros. A revisão desse patamar poderá ser proposta pelo Presidente da República a partir do décimo exercício da vigência do NRF, limitado a uma alteração por mandato presidencial.

*Offset* – prática compensatória acordada entre as partes, como condição para a importação de bens e serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial ou comercial (BRASIL, 2018b).

Produto de defesa - PRODE - todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo (BRASIL, 2012);

*Program Management Review* (PMR) – Reunião gerencial em que é apresentada ao país estrangeiro a posição atualizada de cada FMS Case e discutidos problemas técnicos, logísticos e financeiros a fim de que sejam tomadas as ações necessárias ao bom andamento do programa.

Promulgação – ato pelo qual a autoridade competente certifica o nascimento da espécie normativa, atestando sua validade (LENZA, 2019).

Publicação – ato pelo qual se comunica o conteúdo da inovação legislativa ao público geral, materializada pela divulgação do texto constante da espécie normativa em Diário Oficial, devendo ser determinada pela autoridade que a promulgou (LENZA, 2019).

Registro de Exportação – RE – conjunto de informações de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal que caracteriza a operação de exportação de mercadoria e define seu enquadramento no Siscomex (BRASIL, 2018b).

*Rough Order of Magnitude* – ROM – Estimativa de custo e prazo, fornecida nos estágios iniciais de um projeto, quando seu escopo e requisitos ainda não foram completamente definidos. A ROM é usada para reduzir a incerteza de ambas as partes sobre os custos futuros, quando os detalhes do projeto ainda precisam ser identificados (INVESTORWORDS, 2019) (tradução nossa).

*Significant Military Equipment* – SME – produtos de defesa que possuem regras especiais de exportação e que são identificados com o símbolo (\*) na *U.S. Munitions List* (USML).

*U.S. Munitions List* – USML – Lista de Munições dos EUA constante do *International Traffic in Arms Regulations* (ITAR).

Tratado – um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica, de acordo com o art. 2º, 1, a), da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, promulgada pelo Decreto nº 7030/2009 (BRASIL, 2009).

Tratado-base ou Tratado guarda-chuva (*Umbrella Treaty*) – tratado que define apenas as linhas principais do acordo pactuado, devendo ser complementado por meio de outros tratados, concluídos sob a sua cobertura (ACCIOLY, SILVA e CASELLA, 2012).

## ANEXO A – Termos e Condições Gerais de uma LOA

Figure C5.F4. Letter of Offer and Acceptance (LOA) Standard Terms and Conditions

### Sections:

- 1 Conditions - United States Government (USG) Obligations
- 2 Conditions - General Purchaser Agreements
- 3 Indemnification and Assumption of Risks
- 4 Financial Terms and Conditions
- 5 Transportation and Discrepancy Provisions
- 6 Warranties
- 7 Dispute Resolution

#### 1. Conditions - United States Government (USG) Obligations

- 1.1. Unless otherwise specified, items will be those which are standard to the U.S. Department of Defense (DoD), without regard to make or model.
- 1.2. The USG will furnish the items from its stocks and resources, or will procure them under terms and conditions consistent with DoD regulations and procedures. When procuring for the Purchaser, DoD will, in general, employ the same contract clauses, the same contract administration, and the same quality and audit inspection procedures as would be used in procuring for itself; except as otherwise requested by the Purchaser and as agreed to by DoD and set forth in this LOA. Unless the Purchaser has requested, in writing, that a sole source contractor be designated, and this LOA reflects acceptance of such designation by DoD, the Purchaser understands that selection of the contractor source to fill requirements is the responsibility of the USG, which will select the contractor on the same basis used to select contractors for USG requirements. Further, the Purchaser agrees that the U.S. DoD is solely responsible for negotiating the terms and conditions of contracts necessary to fulfill the requirements in this LOA.
- 1.3. The USG may incorporate anti-tamper (AT) protection into weapon systems and components that contain critical program information (CPI). The AT protection will not impact operations, maintenance, or logistics provided that all terms delineated in the system technical documentation are followed.
- 1.4. The USG will use its best efforts to provide the items for the dollar amount and within the availability cited.
- 1.5. Under unusual and compelling circumstances, when the national interest of the U.S. requires, the USG reserves the right to cancel or suspend all or part of this LOA at any time prior to the delivery of defense articles or performance of defense services. The USG shall be responsible for termination costs of its suppliers resulting from cancellation or suspension under this section. Termination by the USG of its contracts with its suppliers, other actions pertaining to such contracts, or cessation of deliveries or performance of defense services is not to be construed as cancellation or suspension of this LOA itself under this section.
- 1.6. U.S. personnel performing defense services under this LOA will not perform duties of a combatant nature, including duties relating to training and advising that may engage U.S. personnel in combat activities outside the U.S., in connection with the performance of these defense services.
- 1.7. The assignment or employment of U.S. personnel for the performance of this LOA by the USG will not take into account race, religion, national origin, or gender.
- 1.8. Unless otherwise specified, this LOA may be made available for public inspection consistent with the national security of the United States.

#### 2. Conditions - General Purchaser Agreements

- 2.1. The Purchaser may cancel this LOA or delete items at any time prior to delivery of defense articles or performance of defense services. The Purchaser is responsible for all costs resulting from cancellation under this section.
- 2.2. The purchaser notes its obligations under International Humanitarian Law and Human Rights Law. The Purchaser

agrees, except as may otherwise be mutually agreed in writing by the Purchaser and the USG, to use the defense articles sold hereunder only:

- 2.2.1. for internal security;
  - 2.2.2. for legitimate self-defense;
  - 2.2.3. for preventing or hindering the proliferation of weapons of mass destruction and of the means of delivering such weapons;
  - 2.2.4. to permit the Purchaser to participate in regional or collective arrangements or measures consistent with the Charter of the United Nations, or otherwise to permit the Purchaser to participate in collective measures requested by the United Nations for the purpose of maintaining or restoring international peace and security; or
  - 2.2.5. for the purpose of enabling foreign military forces in less developed countries to construct public works and to engage in other activities helpful to social and economic development.
  - 2.2.6. for purposes specified in any Mutual Defense Assistance Agreement between the USG and the Purchaser; or,
  - 2.2.7. for purposes specified in any other bilateral or regional defense agreement to which the USG and the Purchaser are both parties.
- 2.3. The Purchaser agrees that the USG retains the right to verify reports that defense articles and services have been used for purposes not authorized or for uses not consented to by the USG.
- 2.4. The Purchaser will not transfer title to, or possession of, the defense articles, components and associated support materiel, related training or other defense services (including plans, specifications, or information), or technology furnished under this LOA to anyone who is not an officer, employee, or agent of the Purchaser (excluding transportation agencies) or of the USG, and shall not use or permit their use for purposes other than those authorized, unless the written consent of the USG has first been obtained. The Purchaser will ensure, by all means available to it, respect for proprietary rights in any items and any plans, specifications, or information furnished, whether patented or not. The Purchaser also agrees that the defense articles offered will not be transferred to Cyprus or otherwise used to further the severance or division of Cyprus, and recognizes that the U.S. Congress is required to be notified of any substantial evidence that the defense articles sold in this LOA have been used in a manner that is inconsistent with this provision.
- 2.5. The Purchaser agrees not to divert articles and services received under this LOA for purposes or uses other than those for which it was furnished, including, but not limited to, any use that could contribute to the acquisition, design, development or production of a "missile," as defined in section 74 of the Arms Export Control Act (AECA) (22 U.S.C. 2797c). The items will be used only for the purposes stated and such use will not be modified nor the items modified or replicated without the prior consent of the USG; neither the items nor replicas nor derivatives thereof will be retransferred without the consent of the USG. The USG has the right to take action under section 73(a) of the AECA (22 U.S.C. 2797b(a)) in the case of any export or transfer of any Missile Technology Control Regime (MTCR) equipment or technology that contributes to the acquisition, design, development or production of missiles in a country that is not an MTCR adherent.
- 2.6. The Purchaser will maintain the security of such article or service and will provide substantially the same degree of security protection afforded to such article or service by the United States Government. To the extent that items, including plans, designs, specifications, technical data, or information, furnished in connection with this LOA may be classified by the USG for security purposes, the Purchaser certifies that it will maintain a similar classification and employ measures necessary to preserve such security, equivalent to those employed by the USG and commensurate with security agreements between the USG and the Purchaser. If such security agreements do not exist, the Purchaser certifies that classified items will be provided only to those individuals having an adequate security clearance and a specific need to know in order to carry out the LOA program and that it will promptly and fully inform the USG of any compromise, or possible compromise, of U.S. classified material or information furnished pursuant to this LOA. The Purchaser further certifies that if a U.S. classified

item is to be furnished to its contractor pursuant to this LOA: (a) the item will be exchanged through official Government channels, (b) the specified contractor will have been granted a facility security clearance by the Purchaser at a level at least equal to the classification level of the U.S. information involved, (c) all contractor personnel requiring access to such items will have been cleared to the appropriate level by the Purchaser, and (d) the Purchaser is also responsible for administering security measures while the item is in the contractor's possession. If a commercial transportation agent is to be used for shipment, the Purchaser certifies that such agent has been cleared at the appropriate level for handling classified items. These measures will be maintained throughout the period during which the USG may maintain such classification. The USG will use its best efforts to notify the Purchaser if the classification is changed.

- 2.7. Pursuant to section 505 of the Foreign Assistance Act of 1961, as amended (FAA) (22 U.S.C. 2314), and section 40A of the AECA (22 U.S.C. 2785), the USG will be permitted, upon request, to conduct end-use monitoring (EUM) verification with respect to the use, transfer, and security of all defense articles and defense services transferred under this LOA. The Purchaser agrees to permit scheduled inspections or physical inventories upon USG request, except when other means of EUM verification shall have been mutually agreed. Upon request, inventory and accountability records maintained by the Purchaser will be made available to U.S. personnel conducting EUM verification.
- 2.8. Any offset arrangement is strictly between the Purchaser and the U.S. defense contractor. The U.S. Government is not a party to any offset agreement that may be required by the Purchaser in relation to the sales made in this LOA. The USG assumes no obligation to administer or satisfy any offset requirements or bear any of the associated costs. Although offsets, as defined in the Defense Federal Acquisition Regulation Supplement, are not within the scope of the DoD contracts entered into to fulfill the requirements of this LOA, offset costs may be recovered through such contracts. Indirect offset costs may be deemed reasonable without further analysis in accordance with the Defense Federal Acquisition Regulation Supplement. If the Purchaser wishes to obtain information regarding offset costs, the Purchaser should request information directly from the U.S. defense contractor.

### 3. Indemnification and Assumption of Risks

- 3.1. The Purchaser recognizes that the USG will procure and furnish the items described in this LOA on a non-profit basis for the benefit of the Purchaser. The Purchaser therefore undertakes to indemnify and hold the USG, its agents, officers, and employees harmless from any and all loss or liability (whether in tort or in contract) which might arise in connection with this LOA because of:
  - 3.1.1. Injury to or death of personnel of the Purchaser or third parties,
  - 3.1.2. Damage to or destruction of (a) property of DoD furnished to the Purchaser or suppliers specifically to implement this LOA, (b) property of the Purchaser (including the items ordered by the Purchaser pursuant to this LOA, before or after passage of title to the Purchaser), or (3) property of third parties, or
  - 3.1.3. Infringement or other violations of intellectual property or technical data rights.
- 3.2. Subject to express, special contractual warranties obtained for the Purchaser, the Purchaser agrees to relieve the contractors and subcontractors of the USG from liability for, and will assume the risk of, loss or damage to:
  - 3.2.1. The Purchaser's property (including items procured pursuant to this LOA, before or after passage of title to Purchaser), and
  - 3.2.2. Property of DoD furnished to suppliers to implement this LOA, to the same extent that the USG would assume for its property if it were procuring for itself the items being procured.

### 4. Financial Terms and Conditions

- 4.1. The prices of items to be procured will be billed at their total cost to the USG. Unless otherwise specified, the cost of items to be procured, availability determination, payment schedule, and delivery projections quoted are estimates based on the best available data. The USG will use its best efforts to advise the Purchaser or its authorized representatives of:

- 4.1.1. Identifiable cost increases that might result in an overall increase in the estimated costs in excess of ten percent of the total value of this LOA,
  - 4.1.2. Changes in the payment schedule, and
  - 4.1.3. Delays which might significantly affect estimated delivery dates. USG failure to advise of the above will not change the Purchaser's obligation under all subsections of section 4.4.
- 4.2. The USG will refund any payments received for this LOA which prove to be in excess of the final total cost of delivery and performance and which are not required to cover arrearages on other LOAs of the Purchaser.
- 4.3. The Purchaser's failure to make timely payments in the amounts due may result in delays in contract performance by DoD contractors, claims by contractors for increased costs, claims by contractors for termination liability for breach of contract, claims by USG or DoD contractors for storage costs, or termination of contracts by the USG under this or other open Letters of Offer and Acceptance of the Purchaser at the Purchaser's expense.
- 4.4. The Purchaser agrees to the following:
- 4.4.1. To pay to the USG the total cost to the USG of the items even if costs exceed the amounts estimated in this LOA.
  - 4.4.2. To make payment(s) by check or wire transfer payable in U.S. dollars to the Treasurer of the United States.
  - 4.4.3. If Terms of Sale specify "Cash with acceptance", to forward with this LOA a check or wire transfer in the full amount shown as the estimated Total cost, and agrees to make additional payment(s) upon notification of cost increase(s) and request(s) for funds to cover such increase(s).
  - 4.4.4. If Terms of Sale specify payment to be "Cash prior to delivery", to pay to the USG such amounts at such times as may be specified by the USG (including initial deposit) in order to meet payment requirements for items to be furnished from the resources of DoD. USG requests for funds may be based on estimated costs to cover forecasted deliveries of items. Payments are required 90 days in advance of the time DoD plans such deliveries or incurs such expenses on behalf of the Purchaser.
  - 4.4.5. If Terms of Sale specify payment by "Dependable Undertaking," to pay to the USG such amounts at such times as may be specified by the USG (including initial deposit) in order to meet payments required by contracts under which items are being procured, and any damages and costs that may accrue from termination of contracts by the USG because of Purchaser's cancellation of this LOA. USG requests for funds may be based upon estimated requirements for advance and progress payments to suppliers, estimated termination liability, delivery forecasts, or evidence of constructive delivery, as the case may be. Payments are required 90 days in advance of the time USG makes payments on behalf of the Purchaser.
  - 4.4.6. If the Terms of Sale specify Foreign Military Financing (FMF), the Purchaser will pay to the USG such costs as may be in excess of the approved FMF funding amount.
  - 4.4.7. If Terms of Sale specify "Payment on delivery", that bills may be dated as of the date(s) of delivery of the items, or upon forecasts of the date(s) thereof.
  - 4.4.8. That requests for funds or billing are due and payable in full on presentation or, if a payment date is specified in the request for funds or bill, on the payment date so specified, even if such payment date is not in accord with the estimated payment schedule, if any, contained in this LOA. Without affecting Purchaser's obligation to make such payment(s) when due, documentation concerning advance and progress payments, estimated termination liability, or evidence of constructive delivery or shipment in support of requests for funds or bills will be made available to the Purchaser by DoD upon request. When appropriate, the Purchaser may request adjustment of any questioned billed items by subsequent submission of a discrepancy report.
  - 4.4.9. To pay interest on any net amount by which it is in arrears on payments, determined by considering

collectively all of the Purchaser's open LOAs with DoD. Interest will be calculated on a daily basis. The principal amount of the arrearage will be computed as the excess of cumulative financial requirements of the Purchaser over total cumulative payments after quarterly billing payment due dates. The rate of interest paid will be a rate not less than a rate determined by the Secretary of the Treasury taking into consideration the current average market yield on outstanding short-term obligations of the USG as of the last day of the month preceding the net arrearage and shall be computed from the date of net arrearage.

- 4.4.10. To designate the Procuring Agency and responsible Paying Office and address thereof to which the USG will submit requests for funds and bills under this LOA.
- 4.4.11. Any articles, equipment, materials, supplies, goods, or other commodities purchased with USG assistance funds appropriated and allocated pursuant to foreign operations, export financing, and related programs appropriations acts in support of this LOA, whether provided directly by the USG or through procurement contracts or otherwise in support of this LOA, shall be exempt from all value added taxes and customs duties imposed by the recipient country or the full amount of the tax or customs duty must be reimbursed by the Purchaser. This exemption is in addition to any other tax exemption provided by the Purchaser through separate agreements or other means.

## 5. Transportation and Discrepancy Provisions

- 5.1. The USG agrees to deliver and pass title to the Purchaser at the initial point of shipment unless otherwise specified in this LOA. With respect to items procured for sale to the Purchaser, this will normally be at the manufacturer's loading facility; with respect to items furnished from USG stocks, this will normally be at the U.S. depot. Articles will be packed, crated, or otherwise prepared for shipment prior to the time title passes. If "Point of Delivery" is specified other than the initial point of shipment, the supplying U.S. Department or Agency will arrange movement of the articles to the authorized delivery point as a reimbursable service but will pass title at the initial point of shipment. The USG disclaims any liability for damage or loss to the items incurred after passage of title irrespective of whether transportation is by common carrier or by the U.S. Defense Transportation System.
- 5.2. The Purchaser agrees to furnish shipping instructions which include Mark For and Freight Forwarder Codes based on the Offer Release Code.
- 5.3. The Purchaser is responsible for obtaining insurance coverage and customs clearances. Except for articles exported by the USG, the Purchaser is responsible for ensuring that export licenses are obtained prior to export of U.S. defense articles. The USG incurs no liability if export licenses are not granted or they are withdrawn before items are exported.
- 5.4. The Purchaser agrees to accept DD Forms 645 or other delivery documents as evidence that title has passed and items have been delivered. Title to defense articles transported by parcel post passes to the Purchaser at the time of parcel post shipment. Standard Form 364 (Supply Discrepancy Report (SDR)) will be used in submitting claims to the USG for overage, shortage, damage, duplicate billing, item deficiency, improper identification, improper documentation, or non-shipment of defense articles and non-performance of defense services. The Standard Form 364 will be submitted promptly by the Purchaser. The USG will disallow any claim, including a claim for shortage or nonperformance, received more than 1 year after delivery or more than 1 year after passage of title to the defense articles, whichever comes first, or received more than 1 year after the end of the scheduled period of performance for defense services, unless the USG determines that unusual and compelling circumstances involving latent defects justify consideration of the claim. Claims for non-shipment or non-receipt of an entire lot will be disallowed by the USG if such claims are received more than 1 year after the scheduled delivery date or initial billing, whichever is later. The Purchaser agrees to return discrepant articles to the USG's custody promptly in accordance with any direction provided by the USG. The Purchaser may submit SDRs for documentation purposes regardless of the dollar value, but only SDRs valued at \$200 or more will be reviewed for possible compensation regardless of the type of discrepancy. This minimum value includes the value of the item plus any transportation and handling costs.

## 6. Warranties

- 6.1. The USG does not warrant or guarantee any of the items sold pursuant to this LOA except as provided in section 6.1.1. DoD contracts include warranty clauses only on an exception basis. If requested by the Purchaser, the USG will, with respect to items being procured, and upon timely notice, attempt to obtain contract provisions to provide the requested warranties. The USG further agrees to exercise, upon the Purchaser's request, rights (including those arising under any warranties) the USG may have under contracts connected with the procurement of these items. Additional costs resulting from obtaining special contract provisions or warranties, or the exercise of rights under such provisions or warranties, will be charged to the Purchaser.
  - 6.1.1. The USG warrants the title of items sold to the Purchaser hereunder but it makes no warranties other than those set forth herein. In particular, the USG disclaims liability resulting from infringement or other violation of intellectual property or technical data rights occasioned by the use or manufacture outside the U.S. by or for the Purchaser of items supplied hereunder.
  - 6.1.2. The USG agrees to exercise warranties on behalf of the Purchaser to assure, to the extent provided by the warranty, replacement or correction of such items found to be defective, when such materiel is procured for the Purchaser.
- 6.2. Unless the condition of defense articles is identified to be other than serviceable (for example, "as-is"), DoD will repair or replace at no extra cost defense articles supplied from DoD stocks which are damaged or found to be defective in respect to materiel or workmanship when it is established that these deficiencies existed prior to passage of title, or found to be defective in design to such a degree that the items cannot be used for the purpose for which they were designed. Qualified representatives of the USG and of the Purchaser will agree on the liability hereunder and the corrective steps to be taken.

## 7. Dispute Resolution

- 7.1. This LOA is subject to U.S. law and regulation, including U.S. procurement law.
- 7.2. The USG and the Purchaser agree to resolve any disagreement regarding this LOA by consultations between the USG and the Purchaser and not to refer any such disagreement to any international tribunal or third party for settlement.

## ANEXO B – Taxas Praticadas pelo Programa FMS dos EUA

Charge	Description	How Priced	Applied by - for billing	References
Acceleration Rates	To recover full cost of providing USG services.	Included in the line item value on the LOA. Specific to (Building Partnership Capacity (BPC) cases: Do not charge unfunded civilian retirement.	Implementing Agency	FMS: <a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 0702</a> BPC: <a href="#">DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</a>
Attrition / Liability Statement	To recover the cost of training/ operational equipment used as training aids lost as the result of student negligence.	Include as a percentage as part of tuition Rate A: <ul style="list-style-type: none"> <li>1% for flying and non-flying training courses (effective FY 96 - FY 16)</li> <li>0% effective beginning with FY17 tuition rates</li> </ul> Include the liability statement for: <ul style="list-style-type: none"> <li>Tuition Rates B, C, and D</li> <li>Dedicated training programs unless a negotiated percentage is specifically stated in program documentation</li> <li>Non-tuition based training that includes training/ operational equipment used as training aids</li> </ul>	Implementing Agency	<a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 3, 030408.D., and Chapter 7, 071002.D.3.a.</a>
FMS Administrative Surcharge	Cost of administering FMS and FMS-like programs	Included as a percentage of applicable line items as a below-the-line charge on the LOA. <ul style="list-style-type: none"> <li>3.2% for both standard and nonstandard articles/services (for LOA lines accepted on or after 1 June 2018).</li> <li>3.5% for both standard and nonstandard articles/services (for LOA lines accepted on or after 1 November 2012).</li> <li>3.8% for both standard and nonstandard articles/services (for LOA lines accepted on or after August 1, 2006 and before 1 November 2012).</li> <li>2.5% for standard articles/ services (for LOA lines implemented on or after June 1, 1999 and before August 1, 2006).</li> <li>3% for standard articles/ services (for LOA lines implemented on or after October 1, 1977 and before June 1, 1999.)</li> <li>For cases signed prior to October 1, 1977, the FMS Administrative Surcharge was 2%.</li> <li>5% for non-standard articles/ services (for LOA lines for non-standard items implemented before August 1, 2006).</li> <li>5% for Foreign Military Sales Order (FMSO) I cases.</li> </ul> <p>The FMS Administrative Surcharge does not apply to Program Management Lines (PMLs). Per the <a href="#">AECA Section 21(g)</a>, the FMS Administrative Surcharge may be excluded from non-dedicated training lines applicable to reciprocal pricing agreement</p>	DFAS Indianapolis	<a href="#">AECA, sections 21(a)(1)(A), (22 U.S.C. 2761(e)(1)(A)) and 43(b), (22 U.S.C. 2792(b))</a> <a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 0706</a> BPC: The cost of administering these cases is no different than FMS cases.

		<p>countries (refer to <a href="#">Section C10.T13</a> and <a href="#">Section C10.T14</a>). However, if excluded, the MILDEP is responsible for the cost.</p> <p>The FMS Administrative Surcharge does not apply to Small Case Management Lines (SCMLs).</p> <p><a href="#">See Section C9.4.7.2</a>, for information on minimum collection requirements for FMS Administrative Surcharge costs.</p> <p>Does not apply to EDA Grant Lines.</p>		
Contract Administration Services (CAS) Surcharge	<p>CAS is comprised of three basic elements:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. quality assurance and inspection;</li> <li>2. contract management; and</li> <li>3. contract audit.</li> </ol> <p>For cases implemented on or after October 1, 2002 that have contracts administered overseas, an additional element (OCONUS CAS) applies.</p> <p>For United States Army Corps of Engineers (USACE) contracts, quality assurance and inspections and other contract administrative services costs are included in its supervision and administration costs charged to the case line, so CAS(1) and CAS(2) do not apply to USACE.</p>	<p>Included in value of procurement line items (Source of Supply (SOS) of "P" or "X") on the LOA. A surcharge applies to each element.</p> <p>May be waived if reciprocal agreements exist.</p> <p>For cases implemented before October 1, 2002, a surcharge of .5% applies to each element for a maximum of 1.5% if all elements apply to a given FMS case.</p> <p>For cases implemented on or after October 1, 2002, a surcharge of .65% applies to contract administration/ management, .65% to quality assurance and inspection, .20% to contract audits, for a total of 1.5%.</p> <p>For contracts administered overseas an additional .20% (OCONUS CAS) applies to the entire case.</p> <p>For USACE cases implemented before October 1, 2002, a surcharge of .5% for contract audit is applied.</p> <p>For USACE cases implemented on or after October 1, 2002, a surcharge of .2% for contract audit is applied.</p> <p>The .2% OCONUS CAS does not apply to USACE contracts administered overseas.</p> <p>For cases implemented on or after December 1, 2014, a surcharge of .50% applies to contract administration/ management, .50% to quality assurance and inspection, .20% to contract audits, for a total of 1.2%.</p> <p>For contracts administered overseas an additional .20% (OCONUS CAS) applies to the entire case.</p>	DFAS Indianapolis	<p><a href="#">AECA, sections 21(e), 21(h), 43(b) (22 U.S.C. 2761(e), 2761(h), and 22 U.S.C. 2792)</a></p> <p><a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070405</a></p> <p>BPC: Applicable CAS charges are no different than FMS cases.</p>
Logistics Support Charge (LSC)	Cost of logistics support.	<p>Included in the value of logistics line items on the LOA (excludes Working Capital Fund items). 3.1%</p> <p>The specific Military Articles and Services List (MASLs)/generic codes where LSC applies is maintained by the DSCA (Directorate of Business Operations (DBO)) in the DSCA 1200 System.</p> <p>For any items delivery reported on or after April 1, 1987 and prior to October 1, 2007 that qualify.</p> <p>Any deliveries reported on or after October 1, 2007 will not be assessed the LSC.</p>	DFAS	<p><a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 0720</a></p> <p>BPC: Same as FMS.</p>
Nonrecurring Cost (NC)	Pro rata recovery of Research, Development, Test, and Evaluation (RDT&E) and Production startup costs.	<p>Included in value of applicable Major Defense Equipment (MDE) line items on the LOA. (The requirement to recover NC on non-MDE was eliminated on June 26, 1992.)</p> <p>Estimated value included in value of MDE line items when the NC</p>	Implementing Agency	<p><a href="#">AECA, section 21(e) (1)(B) (22 U.S.C. 2761(e)(1)(B))</a></p> <p><a href="#">DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070305</a></p> <p><a href="#">DoD Directive 2140.2</a></p>

		<p>charge applies but is not yet established or approved.</p> <p>May be waived by DSCA under specific circumstances.</p> <p>Per the AECA and Foreign Assistance Act (FAA), LOAs fully financed with Military Assistance Program (MAP) Merger or non-repayable FMF are not assessed an NC charge.</p> <p>NC charges apply only to Government-to-Government sales (to include Government-to-International Organization). (The requirement to recover NC on direct commercial sales was eliminated on October 7, 1992.)</p> <p>May include special recoupment - costs incurred under FMS, paid by a foreign customer to develop a special feature or unique or joint requirement.</p>		<p>BPC: NC does not apply. DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</p>
Packing, Crating and Handling (PC&H)	Costs incurred for labor, materiel, or services in preparing non-Defense Working Capital Fund (DWCF) materiel for shipment from the storage or distribution point.	<p>Included as a percentage of applicable line items as a below-the-line charge on the LOA.</p> <p>For blanket order lines - 3.5%.</p> <p>For defined order lines - 3.5% for the first \$50,000 in unit cost and 1% for the portion of the unit cost that exceeds \$50,000.</p> <p>When provided as a unique service, these charges may be included as a separate line on the LOA.</p>	DFAS Indianapolis	<p>DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070502</p> <p>BPC: DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</p>
Prepositioning	Supply distribution costs incurred by locations outside the United States in anticipation of support to other authorized purchasers.	<p>Included as a separate line item on the LOA.</p> <p>These costs are applicable when shipments are made from overseas storage and distribution points.</p> <p>No positioning costs shall be assessed on "long supply" stocks.</p>	Implementing Agency	
Royalty	Incremental payments for the use of intellectual property.	<p>If required to be collected for intellectual property that is subject to contractor proprietary rights restrictions, include in the pricing of the item.</p> <p>Prior to January 1, 1998, charges for Technical Data Package (TDP) usage were included as a separate line item on the LOA.</p> <p>Discontinued for cases implemented on or after January 1, 1998 for U.S.-owned TDPs that are not subject to contractor proprietary rights restrictions.</p> <p>BPC: Apply only to the extent that the cost is included in the contract.</p>	Implementing Agency	<p>DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, Table 701-1</p> <p>BPC: DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</p>
Staging	Costs for consolidating or prepositioning materiel in U.S. facilities within CONUS.	Included as an estimated actual cost above or below the line on the LOA. It is below the line if the appropriate DTC is used. It is above the line if a staging MASL is used.	DFAS Indianapolis	
Storage (FMSO)	Cost of storing on-hand inventory.	<p>Included in the line item value on the LOA.</p> <p>1.5% annually on value of stored assets, unless a separate fee is negotiated with the storage facility.</p> <p>.125% monthly on value of stored assets, unless a separate fee is negotiated with the storage facility.</p>	Implementing Agency	<p>DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070704</p> <p>BPC: Does not apply</p>
Storage (Other)	Cost of storing items.	<p>Included above the line on the LOA.</p> <p>1.5% annually on value of stored assets, unless a separate fee is</p>	Implementing Agency	<p>DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070801</p>

		negotiated with the storage facility. .125% monthly on value of stored assets, unless a separate fee is negotiated with the storage facility.		<u>BPC: DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</u>
Transportation	Cost to the United States of transporting purchaser material using the Defense Transportation System (DTS) or a Bill of Lading. (Includes costs for labor, materiel, or services at ports of embarkation or debarkation.)	Included as a percentage of applicable line items as a below-the-line charge on the LOA. <u>See Chapter 5</u> for a complete list of Delivery Term Codes (DTCs). For blanket order lines – the DTC %. For defined order lines – the DTC % for the first \$10,000 in unit cost and 25% of the DTC % for the portion of the unit cost that exceeds \$10,000. <u>See Table C9.T4a</u> , for DTC percentages.	DFAS-Indianapolis	<u>DoD FMR, Volume 15, Chapter 7, paragraph 070503</u> <u>BPC: DoD FMR, Volume 11A, Chapter 1, Addendum 1</u>
		A Transportation Bill Code (TBC), if used, overrides the DTC for both blanket and defined order line entries. Estimated/actual pricing for transportation may be used if known	Implementing Agency	
	Unanticipated services related to detention and demurrage.	When provided as a unique service, this charge may be included as a separate line on the LOA.	Implementing Agency	
		Actual charges are applied to the applicable line. The case must be modified to reflect the additional costs to the line.		<u>See Section C7.12.</u>