Textos para Discussão

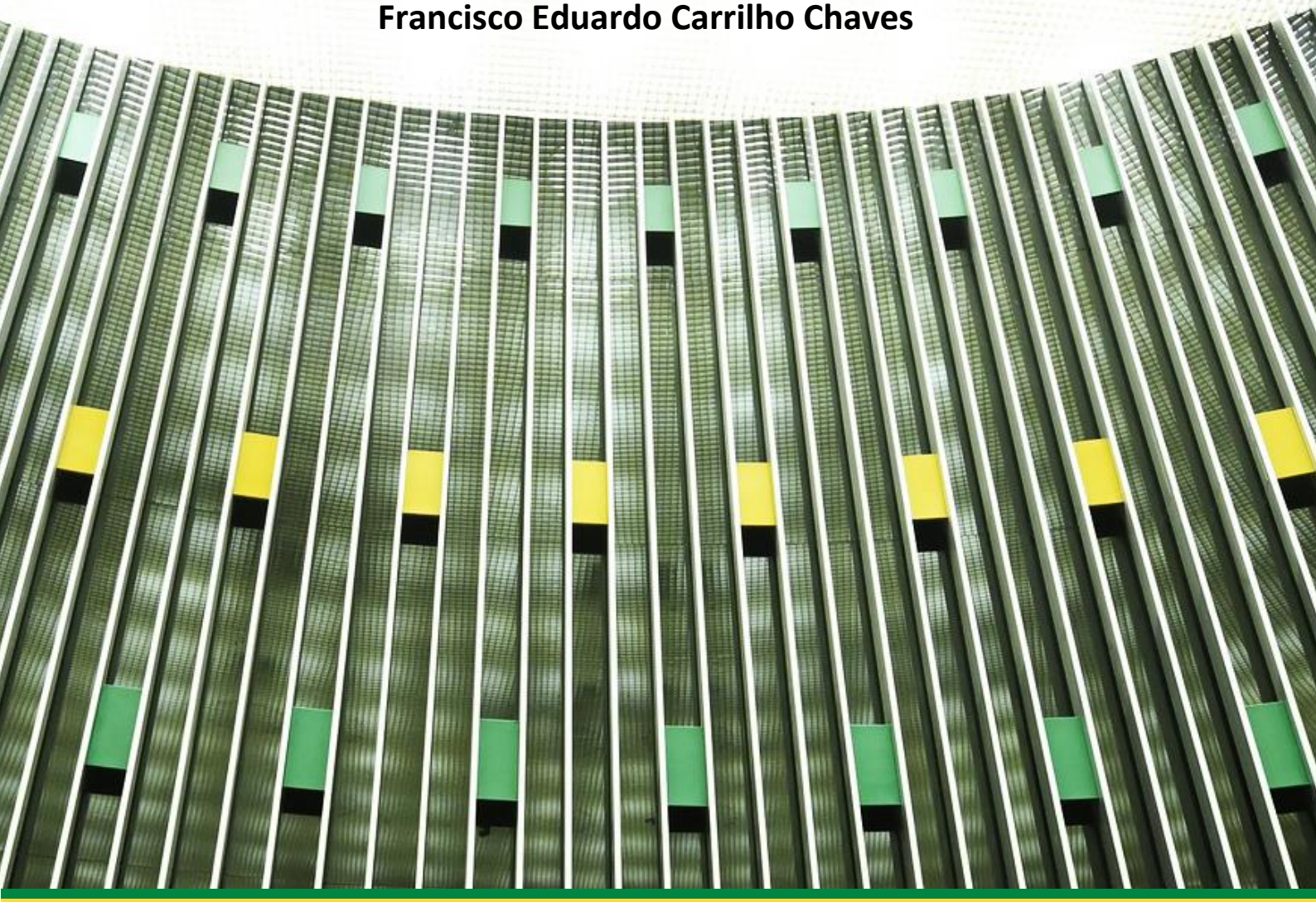
Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

360

CONTRATAÇÕES EM DEFESA E INTERESSE NACIONAL NO BRASIL

Clarita Costa Maia

Francisco Eduardo Carrilho Chaves



SENADO FEDERAL

Textos para Discussão

360

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

CONTRATAÇÕES EM DEFESA E INTERESSE NACIONAL NO BRASIL

Clarita Costa Maia[1]
Francisco Eduardo Carrilho Chaves[2]

[1] Consultora Legislativa do Senado Federal. Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo, Summa cum Lauda. Mestre em História das Relações Internacionais, pela Universidade de Brasília. Berkeley Law LL.M. Law and Technology Certificate, Business Law Certificate. Especialização em Direito Internacional dos Conflitos Armados pela Universidade de Brasília e pela Universidade de Bochum, Alemanha; em Regime do Sistema Multilateral do Comércio pelo Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE), Universidade de Buenos Aires; e em Câmbio e Comércio Exterior pela Fundação Getúlio Vargas; e em Direito Constitucional, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Membro da Associação de Serviço dos Altos Auditores e Funcionários das Sessões em América Latina (AMLAT) do Instituto de Altos Estudos de Defesa Nacional (IEDN) da República da França. Conselheira da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Distrito Federal (2025-2027) e Presidente da Comissão de Relações Internacionais da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Distrito Federal (2025-2027). Endereço eletrônico: clarita@senado.leg.br.

[2] Consultor Legislativo do Senado Federal. Engenheiro, Bacharel e Pós-graduado em Direito, Advogado, ex-auditor do Tribunal de Contas da União e ex-analista de orçamento da Prefeitura do Rio de Janeiro. Autor da obra *Controle Externo da Gestão Pública – a fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas* (Impetus, 2009), coautor do livro *A Nova Lei de Licitações* (Almedina, 2021) e consultor para a elaboração do livro *Tribunal de Contas da União: perfil institucional comparado e análise do controle de obras rodoviárias no Brasil*. (ANEOR, 2009). Endereço eletrônico: fcchaves@senado.leg.br.

Brasília, Maio de 2026

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Karin Kässmayer – Coordenação

Rafael Silveira e Silva – Capa e Revisão

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Andressa Anholete/Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

SENADO FEDERAL

Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:
conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MAIA, Clarita Costa; CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Contratações em Defesa e Interesse Nacional no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio 2026 (Texto para Discussão nº 360). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 4 maio 2026.

CONTRATAÇÕES EM DEFESA E INTERESSE NACIONAL NO BRASIL

RESUMO

Este Texto para Discussão analisa as contratações militares brasileiras à luz de sua dimensão estratégica, econômica e industrial, com ênfase na compreensão das aquisições de defesa como instrumento implícito de política industrial e de inserção internacional. A partir da articulação entre bases empíricas distintas – notadamente o ComexStat e o banco de dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) –, demonstra-se que as importações brasileiras não se limitam a fluxos comerciais, mas refletem uma arquitetura funcional de dependências tecnológicas e operacionais. A análise da estrutura dos fornecedores revela uma divisão internacional do fornecimento militar ao Brasil, na qual os Estados Unidos ocupam posição sistêmica; a Europa fornece plataformas complexas e cooperação industrial; Israel atua em nichos de alta tecnologia e outros países desempenham funções complementares. Sustenta-se que esse padrão não é neutro, mas expressa escolhas estratégicas que impactam diretamente a autonomia tecnológica, a interoperabilidade e a capacidade de desenvolvimento da Base Industrial de Defesa. Ao final, argumenta-se que as compras militares devem ser compreendidas como instrumento de política pública, exigindo maior integração entre defesa, indústria e política externa.

PALAVRAS-CHAVE: Defesa nacional. Compras militares. Base Industrial de Defesa. SIPRI. Política industrial. Autonomia estratégica. Transferências de armas.

CONTRATAÇÕES EM DEFESA E INTERESSE NACIONAL NO BRASIL

ABSTRACT

This paper examines Brazilian military procurement through its strategic, economic, and industrial dimensions, emphasizing defense acquisitions as an implicit instrument of industrial policy and international positioning. By combining distinct empirical sources – notably ComexStat and the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) database – the study demonstrates that Brazilian imports go beyond mere commercial flows and instead reflect a functional architecture of technological and operational dependencies. The analysis of supplier structure reveals an international division of military supply to Brazil, in which the United States occupies a systemic role, Europe provides complex platforms and industrial cooperation, Israel specializes in high-technology niches, and other countries perform complementary functions. The article argues that this pattern is not neutral, but rather reflects strategic choices with direct implications for technological autonomy, interoperability, and the development of the national defense industrial base. It concludes that military procurement should be understood as a public policy instrument, requiring greater integration between defense, industry, and foreign policy.

KEYWORDS: National defense. Military procurement. Defense industrial base. SIPRI. Industrial policy. Strategic autonomy. Arms transfers.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 1

1.1. Metodologia (SIPRI, COMEXSTAT, Portal da Transparência, PNCP, Lei nº 12.598, de 2012) 4

1.2. Compras militares: política pública ou política de poder? 6

1.3. O interesse nacional brasileiro oscila entre autonomia estratégica, dependência tecnológica e opacidade institucional 12

2 INTERESSE NACIONAL E DEFESA: MARCO TEÓRICO 15

2.1. Conceito de interesse nacional: realismo, institucionalismo e constitucionalismo democrático 15

2.2. Defesa como bem público estratégico 18

2.3. Compras militares como instrumento de política externa 19

2.4. Controle democrático em setores sensíveis 21

3 O MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DAS COMPRAS MILITARES 23

3.1. Constituição de 1988 (arts. 142, 173, 37) 27

3.2. Lei nº 14.133, de 2021, (Nova Lei de Licitações) e hipóteses de dispensa/inexigibilidade 28

3.2.1. Participação de estrangeiros em certames 32

3.3. Lei nº 12.598, de 2012 (Base Industrial de Defesa) 34

3.4. Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União 36

3.5. Sigilo, segurança nacional e limites à transparência 58

3.6. Contratos governo a governo 61

3.7. Modelo Híbrido 64

4 SUSPENSÃO DE COMPRAS MILITARES 66

5 IMPORTAÇÕES E DAS EXPORTAÇÕES MILITARES BRASILEIRAS 84

5.1. Principais fornecedores históricos das armas que fomentam a violência urbana 84

5.2. Principais fornecedores e compradores históricos 88

5.3. Evolução por períodos presidenciais 91

5.4. Compras militares como política industrial implícita 96

6 A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA E O PROJETO DE AUTONOMIA ESTRATÉGICA ... 97

6.1. Conceito de autonomia estratégica 97

6.2. Papel da Embraer e da indústria naval/submarina 99

6.3. Transferência de tecnologia *(offsets)* 101

6.4. Credenciamentos como Empresa de Defesa (ED) e Empresa Estratégica de Defesa (EED) 105

6.5. Limites estruturais da industrialização de defesa no Brasil 107

7 TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA 109
7.1. Portal da Transparência e PNCP: alcance e limites 109
7.2. Riscos de captura regulatória e opacidade tecnológica 110
8 PROPOSTAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS 113
8.1. Critérios objetivos para definição de interesse nacional em compras estratégicas 113
8.2. Exigência de relatórios públicos de impacto estratégico 114
8.3. Melhoria da integração entre defesa e política industrial 114
8.4. Reforço dos mecanismos de controle legislativo 117
8.5. Indicadores de transparência para o setor de defesa 118
8.6. Sistema de compras conjuntas 126
8.7. *Trading* de Defesa: conceituação, limites e proposição institucional 127
8.8. Uso das operações de crédito externo 130
9 CONCLUSÃO 133
10 ANEXO I 136
11 ANEXO II 137
12 BIBLIOGRAFIA 137

1 INTRODUÇÃO

A análise das contratações públicas no setor de defesa frequentemente oscila entre dois polos interpretativos: de um lado, uma leitura estritamente jurídica, centrada nos procedimentos administrativos e nos regimes de contratação; de outro, uma abordagem predominantemente estratégica, voltada às capacidades militares e às necessidades operacionais das Forças Armadas. Ambas as perspectivas, embora relevantes, revelam-se insuficientes quando consideradas isoladamente. As aquisições militares constituem, em realidade, um fenômeno multifacetado, no qual se entrelaçam dimensões jurídicas, econômicas, industriais e geopolíticas.

No caso brasileiro, essa complexidade se torna ainda mais evidente diante da coexistência de objetivos muitas vezes tensionados: a busca por autonomia estratégica, a necessidade de interoperabilidade com parceiros internacionais, as restrições orçamentárias e a ambição de fortalecer a Base Industrial de Defesa. Nesse contexto, as compras militares deixam de ser meros atos administrativos para se converterem em instrumentos implícitos de política industrial e de inserção internacional.

É precisamente essa dimensão que o presente Texto para Discussão se propõe a explorar. A partir da análise integrada de dados do ComexStat e do banco de transferências de armas do SIPRI, busca-se compreender não apenas quanto o Brasil importa em termos de material de defesa, mas, sobretudo, o que importa, de quem importa e com quais implicações estratégicas. A hipótese central é que a estrutura dos fornecedores revela uma lógica funcional de distribuição de dependências tecnológicas, refletindo escolhas políticas e estratégicas que transcendem o plano estritamente comercial.

Ao evidenciar a divisão internacional do fornecimento militar ao Brasil e suas implicações para a autonomia e o desenvolvimento industrial, o estudo pretende contribuir para o debate sobre o papel das contratações públicas de defesa como instrumento de política pública, inserindo-o em um quadro mais amplo de governança estratégica do Estado.

A estrutura do presente Texto para Discussão concebida de forma progressiva e articulada, combinando fundamentação teórica, análise jurídica, investigação empírica e proposições institucionais. Após a introdução, que

delimita o problema de pesquisa, a tensão entre compras militares como política pública e como política de poder, e apresenta a hipótese central de que o interesse nacional brasileiro oscila entre autonomia estratégica, dependência tecnológica e opacidade institucional, o estudo avança para a construção de seus pilares analíticos.

O segundo capítulo dedica-se ao marco teórico do interesse nacional e da defesa. Nele são examinadas as principais correntes interpretativas (realismo, institucionalismo e constitucionalismo democrático) a fim de situar o conceito de interesse nacional no campo das relações internacionais e do direito público. A defesa é analisada como bem público estratégico, e as compras militares são compreendidas como instrumento de política externa e de projeção de poder. O capítulo também introduz o debate sobre *accountability* democrática em setores sensíveis, estabelecendo a base conceitual para os capítulos subsequentes.

O terceiro capítulo volta-se ao marco jurídico brasileiro das compras militares. São examinados os dispositivos constitucionais pertinentes, especialmente os arts. 37, 142 e 173 da Lei Maior, bem como a Lei nº 14.133, de 2021, e suas hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Analisa-se ainda a Lei nº 12.598, de 2012, que estrutura a Base Industrial de Defesa, além do papel institucional do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. O objetivo é demonstrar como o ordenamento jurídico qualifica a discricionariedade estatal e delimita os contornos da liberdade política na área de defesa, especialmente diante das exigências de transparência e controle.

O quarto capítulo apresenta o panorama empírico das importações militares brasileiras. Com base em dados do SIPRI, do COMEXSTAT e de registros administrativos nacionais, examina-se o posicionamento do Brasil no ranking internacional, seus principais fornecedores históricos e a evolução das compras ao longo de diferentes ciclos presidenciais. A tipologia das aquisições (aeronaves, sistemas navais, blindados e equipamentos eletrônicos) é analisada em conjunto com indicadores de concentração e dependência estratégica, permitindo visualizar padrões estruturais e eventuais inflexões.

O quinto capítulo desloca o foco para a Base Industrial de Defesa e o projeto de autonomia estratégica. Discute-se o conceito de autonomia, o papel de empresas estratégicas como a Embraer e o setor naval/submarino, bem como os mecanismos de transferência de tecnologia *(*offsets*)* e o regime de credenciamento de Empresas

Estratégicas de Defesa (ED/EED). O capítulo examina os limites estruturais da industrialização de defesa no Brasil e avalia em que medida as compras militares têm contribuído para a internalização tecnológica ou perpetuado dependências externas.

O sexto capítulo analisa as compras militares sob a perspectiva geopolítica. Investiga-se como determinadas aquisições funcionam como sinais diplomáticos, consolidando parcerias estratégicas com países como França, Suécia e Estados Unidos, além de avaliar a inserção do Brasil em arranjos como os BRICS e a política de diversificação de fornecedores. A relação entre defesa, alinhamento político e soberania decisória é tratada como elemento central da política externa contemporânea.

O sétimo capítulo dedica-se à transparência, ao controle e à *accountability* democrática. Avaliam-se o alcance e os limites do Portal da Transparência e do Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como o papel do TCU e do Congresso Nacional no escrutínio das aquisições estratégicas. Discute-se a tensão entre sigilo e interesse público, os riscos de captura regulatória e as zonas de opacidade tecnológica, com eventual comparação a boas práticas internacionais.

O oitavo capítulo sistematiza os dilemas estruturais identificados ao longo do estudo. Analisa-se o *trade-off* entre eficiência militar e desenvolvimento industrial, os riscos fiscais e orçamentários associados a megaprojetos de defesa e a permanência de dependência tecnológica em setores críticos. O objetivo é explicitar as contradições que atravessam o interesse nacional brasileiro e as implicações de longo prazo das escolhas realizadas.

O nono capítulo apresenta propostas normativas e institucionais. São sugeridos critérios objetivos para a definição de interesse nacional em compras estratégicas, mecanismos de exigência de relatórios públicos de impacto estratégico, maior integração entre política de defesa e política industrial e o reforço dos instrumentos de controle legislativo. Propõem-se ainda indicadores de transparência específicos para o setor de defesa, compatíveis com as exigências de segurança nacional.

Por fim, a conclusão retoma a hipótese central e sintetiza os principais achados, avaliando se o padrão brasileiro de compras militares tem contribuído para a consolidação de uma estratégia coerente de longo prazo ou se permanece marcado por oscilações entre ambição de autonomia, dependência tecnológica e

opacidade institucional. O trabalho encerra-se com a bibliografia utilizada, consolidando as bases teóricas, empíricas e normativas que sustentam a análise.

A formulação dessa hipótese exige, contudo, um passo prévio: a delimitação conceitual do próprio interesse nacional no campo da defesa. Sem esse esforço, o risco é projetar sobre os dados empíricos categorias analíticas implícitas e não problematizadas.

Definir em que sentido as compras militares expressam o interesse nacional não é tarefa meramente descritiva: requer escolhas teóricas sobre o que se entende por 'interesse', por 'nação' e por 'defesa'. O capítulo seguinte não constitui, portanto, desvio do objeto empírico, mas construção do instrumental analítico sem o qual os dados perderiam sentido interpretativo.

1.1. METODOLOGIA (SIPRI, COMEXSTAT, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, PNCP, LEI Nº 12.598, DE 2012)

A análise das compras governamentais brasileiras na área militar exige abordagem metodológica multidimensional, capaz de articular dados internacionais, estatísticas de comércio exterior, informações orçamentárias e arcabouço normativo específico da defesa. Dada a natureza estratégica e, por vezes, sigilosa dessas contratações, nenhuma base isoladamente é suficiente. A metodologia adotada combina, portanto, cinco eixos complementares: dados internacionais de transferências de armas, fluxos comerciais declarados, registros de contratação pública, execução orçamentária e enquadramento jurídico-institucional da Base Industrial de Defesa.

O primeiro eixo corresponde ao uso da base de dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), especialmente o *Arms Transfers Database*. O SIPRI permite identificar o posicionamento do Brasil no cenário global, os principais fornecedores ao longo dos ciclos históricos e a natureza dos sistemas adquiridos (aeronaves, navios, blindados, sistemas de defesa aérea etc.). Embora o instituto utilize o indicador TIV (*Trend Indicator Value*), que mede volume de capacidade transferida e não valor financeiro contratual, seus dados são essenciais para contextualizar a dimensão estratégica das aquisições e compará-las internacionalmente. O SIPRI fornece, assim, a moldura geopolítica da pesquisa.

O segundo eixo é composto pelo Comexstat, sistema oficial de estatísticas de comércio exterior do governo brasileiro. A partir da classificação NCM/SH

(Nomenclatura Comum do Mercosul/Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias), é possível mapear importações relacionadas a equipamentos militares, munições, veículos blindados, aeronaves e sistemas eletrônicos com possível aplicação dual. O Comexstat permite identificar valores declarados, países de origem, frequência de importações e evolução temporal. Contudo, por registrar apenas fluxos físicos declarados na aduana, a base não captura contratos de serviços, transferência de tecnologia ou acordos governo a governo em sua integralidade. Seu uso exige, portanto, uma leitura crítica e o cruzamento com outras fontes.

O terceiro eixo metodológico concentra-se no Portal da Transparência, que possibilita rastrear contratos administrativos, empenhos, liquidações e pagamentos vinculados ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas. Essa base permite acompanhar o ciclo financeiro das aquisições, identificar fornecedores contratados, a natureza das despesas e a execução orçamentária efetiva. A análise aqui feita busca confrontar o valor contratado com o valor pago, examinar modalidades de contratação (licitação, inexigibilidade ou dispensa) e avaliar o grau de publicidade das informações disponibilizadas.

Complementarmente, utiliza-se o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na Lei nº 14.133, de 2021, como instrumento de verificação da formalização dos procedimentos licitatórios e das contratações diretas. O PNCP permite examinar editais, atas, contratos e justificativas legais, funcionando como ferramenta de controle procedimental. O objetivo é aferir conformidade jurídica e identificar hipóteses de inexigibilidade ou dispensa fundamentadas, respectivamente, na impossibilidade de competição ou na escolha do legislador, inspirado, basicamente, em motivos de segurança nacional.

Por fim, o quinto eixo consiste na análise normativa da Lei nº 12.598, de 2012, que estrutura a Base Industrial de Defesa e institui as categorias de Empresa Estratégica de Defesa (EED) e Produto de Defesa (PRODE). Essa legislação é fundamental para compreender quando e como o ordenamento jurídico brasileiro admite tratamento diferenciado à indústria nacional. A investigação examina se as compras analisadas enquadram-se nas diretrizes da política industrial de defesa, se houve priorização de empresas credenciadas como estratégicas e em que medida a contratação contribuiu para a internalização tecnológica.

A metodologia, portanto, articula três dimensões analíticas: *(i)* geopolítica e comparação internacional, por meio do SIPRI; *(ii)* fluxo comercial e dependência externa, via Comexstat; e *(iii)* governança e legalidade administrativa, mediante Portal da Transparência, PNCP e exame da Lei nº 12.598, de 2012. O cruzamento dessas bases permite identificar não apenas quem fornece e quanto se compra, mas também como se contrata, sob quais fundamentos jurídicos e com quais implicações para a autonomia estratégica e o controle democrático.

Essa abordagem integrada busca superar os limites de cada fonte isolada e reduzir os "pontos cegos" inerentes ao setor de defesa. Ao combinar dados empíricos, análise orçamentária e exame jurídico-institucional, a pesquisa pretende oferecer um retrato consistente das compras militares brasileiras, situando-as na interseção entre política pública, política de poder e interesse nacional.

1.2. COMPRAS MILITARES: POLÍTICA PÚBLICA OU POLÍTICA DE PODER?

Para André Jansen do Nascimento, a defesa nacional, no Brasil contemporâneo, não pode mais ser compreendida como domínio corporativo das Forças Armadas, mas como política pública em sentido pleno, dotada de ciclo próprio, atores múltiplos, estrutura normativa, racionalidade estratégica e implicações econômicas e institucionais amplas. A consolidação dessa mudança encontra seu marco formal na aprovação, pelo Congresso Nacional, da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), especialmente, a partir do Projeto de Decreto Legislativo nº 373/2013, que elevou tais documentos à condição de instrumentos estruturantes da ação estatal, substituídos pelo Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025[1], que aprova as versões atualizadas da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional[2].

---

[1] BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025*. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12725.htm>. Acesso em: 22 fev. 2026.

[2] NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014.

A política de defesa satisfaz todos os critérios analíticos clássicos das teorias de políticas públicas. Ela envolve construção de agenda, formulação, implementação e avaliação, bem como mobiliza uma rede complexa de atores – Ministério da Defesa, Presidência da República, Congresso Nacional, Forças Armadas, burocracias técnicas, Base Industrial de Defesa e setores privados estratégicos – e apresenta forte interdepartamentalidade, na medida em que se articula com políticas industrial, tecnológica, científica, orçamentária e de relações exteriores. A defesa deixa, assim, de ser, exclusivamente, um tema de segurança para se tornar também vetor de desenvolvimento e instrumento de coordenação estratégica do Estado. Sujeita, pois, aos critérios e balizadores de políticas públicas e atos administrativos.

Nascimento[3] identifica traços diferenciadores que singularizam a política de defesa em relação a outras políticas públicas. Em primeiro lugar, seu condicionamento estrutural às variáveis internacionais: alianças estratégicas, oportunidades geopolíticas e restrições externas moldam sua formulação de maneira muito mais intensa do que ocorre nas políticas sociais. Em segundo lugar, destaca-se a centralidade constitucional do Presidente da República, na qualidade de comandante-em-chefe das Forças Armadas, o que concentra a iniciativa política e reduz conflitos federativos típicos de outras áreas. Soma-se a isso a presença de uma burocracia altamente especializada, notadamente militar, com papel determinante na formulação e execução da política, o que reforça seu caráter técnico e estratégico.

Outro elemento distintivo refere-se à distribuição de custos e benefícios. A defesa produz um bem público clássico: não rival e não exclusivo. Todos os contribuintes financiam seus custos, enquanto os benefícios (segurança, estabilidade e soberania) são difusos.

Contudo, a política também gera efeitos distributivos concentrados, especialmente, quando se trata da Base Industrial de Defesa, que recebe incentivos regulatórios, fiscais e contratuais.

Nessa dimensão, a defesa articula-se como instrumento de política industrial, utilizando o regime de compras governamentais estratégicas, exigências de conteúdo local e mecanismos de transferência de tecnologia para fortalecer capacidades nacionais.

---

[3] Ibidem.

Além disso, a política de defesa apresenta elevada tolerância a custos irrecuperáveis e a projetos de risco tecnológico, justificados pela lógica estratégica da dissuasão e da autonomia.

Nascimento analisa a política de defesa a partir de distintas tipologias clássicas, voltadas à compreensão de sua natureza.

A perspectiva de Theodore Lowi combina elementos regulatórios e distributivos, ao estabelecer marcos normativos específicos e concentrar benefícios em setores estratégicos[4].

James Q. Wilson classifica as colisões de interesse na política de defesa como *client politics*, *entrepreneurial politics*, *interest-group politics* e *majoritarian politics*, podendo seus benefícios serem concentrados em setores econômicos ou regiões geográficas. Assume, portanto, feições de *majoritarian politics*, dado que seus custos e benefícios são amplamente distribuídos, mas também de *interest-group politics*, quando favorece a indústria de defesa ou grupos específicos[5].

Para William Gormley, os temas militares caracterizam-se por elevada complexidade técnica e reduzida atratividade no debate público, tornando-se, com isso, *boardroom politics*: decisões predominantemente técnicas, com baixa mobilização social e visibilidade midiática restrita[6].

Outra camada de complexidade está na observação de Gustafsson: se, em princípio, os temas militares têm grande apelo de política real (há conhecimento técnico e intenção de implementação), corre o risco de se tornar política simbólica caso não seja acompanhada de recursos orçamentários adequados[7].

---

[4] LOWI, Theodore *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 102.

[5] WILSON, James Q. *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 103.

[6] GORMLEY *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 109.

[7] GUSTAFSSON *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 111.

Nada obstante, conforme observam Bozeman e Pandey, pela predominância de seu conteúdo técnico e sua dimensão industrial, possui inegáveis implicações políticas, melhor ou pior aquilatadas no debate público[8].

As contratações em defesa ocupam, assim, um lugar estruturalmente ambivalente na arquitetura do Estado contemporâneo. De um lado, inserem-se no universo das políticas públicas, submetidas a planejamento, programação orçamentária, execução financeira, controle e avaliação de resultados. De outro, constituem instrumento clássico da política de poder, vinculadas à lógica estratégica, à projeção internacional e à própria definição do interesse nacional. A tensão entre essas duas dimensões, administrativa e estratégica, não é acidental: ela estrutura o debate sobre legitimidade, racionalidade, transparência e controle democrático das aquisições de defesa.

Do ponto de vista das políticas públicas, as aquisições militares não escapam aos princípios que estruturam toda a administração pública brasileira: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Por serem financiadas com recursos do erário e integrarem o ciclo orçamentário, essas compras precisam estar articuladas a documentos estratégicos formais, como a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Nessa perspectiva, a aquisição de meios de defesa não é um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço de objetivos previamente definidos: garantir a soberania, proteger a integridade territorial, assegurar a estabilidade institucional e contribuir para a dissuasão estratégica. Como qualquer política setorial, exige diagnóstico consistente, metas claras, indicadores mensuráveis e mecanismos efetivos de monitoramento.

Cada um dos princípios constitucionais cumpre um papel específico nesse arranjo. A legalidade impõe que todo ato de contratação encontre respaldo normativo expresso. A impessoalidade veda discriminações arbitrárias na seleção de fornecedores ou soluções. A moralidade exige integridade no processo decisório, do planejamento à execução contratual. A publicidade assegura transparência — ainda que calibrada à proteção de informações sensíveis à segurança nacional. E a eficiência orienta a busca pela melhor aplicação possível dos recursos públicos disponíveis.

---

[8] BOZEMAN E PANDEY *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 112.

Esse quadro não se dissolve quando a contratação ocorre sob regime excepcional. Mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, a operação permanece submetida à juridicidade constitucional — o que muda é o procedimento, não a vinculação aos valores fundamentais que governam o gasto público.

Contudo, reduzir compras militares a meros atos administrativos seria ignorar sua natureza intrinsecamente política. Ao selecionar fornecedores, tecnologias e parceiros estratégicos, o Estado envia sinais geopolíticos, consolida alianças e, em determinadas circunstâncias, redefine sua posição no sistema internacional. A escolha de um determinado sistema de armas pode aproximar o país de uma potência específica, ampliar sua interoperabilidade com certos blocos militares ou, alternativamente, reforçar um projeto de autonomia estratégica. Nesse sentido, a compra militar transcende o plano da gestão e assume a feição de decisão de poder, com impactos que ultrapassam o domínio técnico e alcançam a política externa e a estratégia nacional.

Essa dualidade torna-se ainda mais evidente quando se considera o papel da indústria de defesa. Compras militares frequentemente funcionam como política industrial implícita, estimulando cadeias produtivas, promovendo transferência de tecnologia e fortalecendo a capacitação tecnológica nacional. O argumento da autonomia estratégica sustenta programas de reaparelhamento que buscam internalizar conhecimento e reduzir dependências externas. Aqui, política pública e política de poder se entrelaçam: fortalecer a Base Industrial de Defesa é, simultaneamente, estratégia geopolítica e instrumento de desenvolvimento econômico.

Entretanto, a dimensão estratégica também gera zonas de opacidade. Em nome da segurança nacional, ampliam-se espaços para sigilo, inexigibilidades e contratações diretas, tensionando os mecanismos tradicionais de *accountability* democrática. Quanto maior o grau de complexidade tecnológica e de concentração de fornecedores, maiores os riscos de assimetrias informacionais entre Executivo, Legislativo e sociedade, bem como de captura regulatória. O desafio institucional consiste em compatibilizar a necessidade de confidencialidade, inerente a determinados sistemas e capacidades sensíveis, com o dever republicano de transparência e controle.

No contexto brasileiro, esse dilema assume contornos jurídicos específicos. O regime constitucional-administrativo não admite discriminação arbitrária entre concorrentes, mesmo no setor de defesa. O art. 37 da Constituição da República impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, enquanto a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, reafirma a licitação como regra geral, orientada pela isonomia, pelo julgamento objetivo e pela busca da proposta mais vantajosa. Em princípio, o Estado não pode escolher fornecedores com base em preferências políticas ou alinhamentos geopolíticos desprovidos de fundamento normativo.

Todavia, a moldura jurídica não elimina a discricionariedade; ela a qualifica. A própria Lei nº 14.133, de 2021, prevê hipóteses em que a competição pode ser afastada. A inexigibilidade de licitação é cabível quando há inviabilidade de competição, situação frequente em compras militares que envolvem tecnologia exclusiva, interoperabilidade com sistemas já incorporados ou fornecedor único globalmente habilitado. Nesses casos, a discricionariedade é predominantemente técnica, ou seja, a decisão decorre da inexistência objetiva de alternativas concorrenciais.

Há, ainda, hipóteses de dispensa fundamentadas na segurança nacional, nas quais a publicidade ou a competição poderiam comprometer interesses estratégicos do Estado. Aqui o espaço decisório do Executivo se amplia, mas não se converte em arbítrio. Exigem-se motivação formal, justificativa técnica consistente e sujeição ao controle posterior, especialmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A soberania estratégica permanece juridicamente condicionada.

O maior espaço de discricionariedade estratégica encontra-se na política de fortalecimento da Base Industrial de Defesa, estruturada pela Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Ao instituir as categorias de Empresa Estratégica de Defesa e Produto de Defesa, o legislador autorizou tratamento diferenciado à indústria nacional, inclusive com preferências específicas em determinadas contratações. Trata-se de política industrial positivada em lei, e não de discriminação arbitrária. A escolha pode incorporar objetivos de autonomia tecnológica e desenvolvimento industrial, mas deve observar o regime jurídico próprio que a legitima.

Também as aquisições realizadas por meio de acordos governo a governo revelam essa intersecção entre estratégia e juridicidade. Tais instrumentos, frequentemente associados à transferência de tecnologia e à cooperação industrial,

afastam-se do modelo licitatório tradicional, mas não da legalidade. Dependem de motivação, podem exigir aprovação legislativa e estão sujeitos a controle externo. A decisão é estratégica no plano internacional, mas deve ser formalmente enquadrável no plano interno.

Assim, a pergunta "compras militares: política pública ou política de poder?" revela-se menos uma alternativa excludente e mais uma tensão constitutiva. As compras militares são ambas. São política pública porque mobilizam recursos coletivos e devem obedecer a critérios jurídicos e administrativos claros; são política de poder porque moldam capacidades estratégicas e influenciam o posicionamento internacional do Estado. No direito brasileiro, a liberdade política nas aquisições de defesa não é inexistente, mas tampouco é absoluta. Ela emerge quando há fundamento legal – segurança nacional, inviabilidade de competição, política industrial autorizada ou cooperação internacional formalizada – e deve sempre ser acompanhada de motivação técnica e controle institucional.

Em última análise, o critério decisivo não é a natureza da compra, mas a qualidade das instituições que a estruturam. Onde há planejamento estratégico coerente, integração entre defesa e política industrial e mecanismos robustos de fiscalização, as compras militares operam como política pública legitimada. Onde prevalecem improvisação, opacidade e captura, elas se aproximam de uma política de poder desvinculada do controle democrático. A fronteira entre uma e outra não é conceitual, mas institucional, já que reside na capacidade de o Estado juridicizar a estratégia e submeter a soberania decisória aos parâmetros do Estado de Direito.

1.3. O INTERESSE NACIONAL BRASILEIRO OSCILA ENTRE AUTONOMIA ESTRATÉGICA, DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA E OPACIDADE INSTITUCIONAL

A definição do interesse nacional brasileiro no campo da defesa não se apresenta como um conceito estável ou linear. Ao contrário, revela-se como um campo de tensões permanentes, no qual convivem, nem sempre de forma harmoniosa, três vetores estruturantes: a busca por autonomia estratégica, a persistente dependência tecnológica externa e um grau relevante de opacidade institucional. É dessa oscilação que emerge o padrão brasileiro de compras militares.

A autonomia estratégica constitui, historicamente, um dos pilares discursivos da política de defesa brasileira. Desde a formulação da Estratégia Nacional de Defesa, a ideia de reduzir vulnerabilidades externas, internalizar capacidades críticas e fortalecer a Base Industrial de Defesa ocupa lugar central na narrativa estatal. O argumento é consistente: um país de dimensões continentais, com recursos naturais estratégicos e inserção internacional relevante, não pode depender integralmente de fornecedores estrangeiros para garantir sua capacidade dissuasória. A autonomia, nesse contexto, não significa autossuficiência absoluta, mas capacidade de decidir sem constrangimentos estruturais impostos por terceiros.

Contudo, essa ambição convive com uma realidade tecnológica mais complexa. Sistemas militares contemporâneos são intensivos em conhecimento, propriedade intelectual e cadeias globais de suprimento altamente especializadas. Aeronaves de combate, submarinos, radares, mísseis e sistemas de comando e controle incorporam tecnologias que demandam décadas de investimento contínuo em pesquisa e desenvolvimento. A consequência é uma dependência estrutural de fornecedores estrangeiros, especialmente nas camadas mais sofisticadas da tecnologia de defesa. Mesmo quando há transferência de tecnologia, ela raramente abrange o núcleo integral do conhecimento estratégico, preservando assimetrias.

Essa dependência não é apenas técnica; é também geopolítica. Ao adquirir sistemas de determinados países, o Brasil insere-se em ecossistemas tecnológicos específicos, estabelece vínculos de interoperabilidade e assume compromissos implícitos de longo prazo – seja para manutenção, atualização ou fornecimento de peças e munições. O espaço decisório nacional passa, portanto, a ser condicionado por relações de confiança, estabilidade diplomática e alinhamentos estratégicos. A autonomia pretendida torna-se relativa, modulada pela estrutura das cadeias globais de defesa.

Paralelamente, emerge um terceiro elemento, qual seja, a opacidade institucional. Compras militares envolvem, por definição, sensibilidade estratégica. A invocação da segurança nacional justifica regimes diferenciados de contratação, hipóteses de sigilo e exceções à regra da ampla publicidade. Embora juridicamente fundamentadas, essas excepcionalidades ampliam a assimetria de informação entre Executivo, Legislativo e sociedade civil. A complexidade técnica dos contratos, a natureza sigilosa de determinadas cláusulas e a concentração de decisões em círculos especializados dificultam o escrutínio democrático efetivo.

Essa combinação (ambição de autonomia, dependência tecnológica e opacidade institucional) produz uma dinâmica oscilante do interesse nacional. Em determinados momentos, prevalece o discurso desenvolvimentista, com ênfase na internalização produtiva e na política industrial de defesa. Em outros, impõe-se o pragmatismo estratégico, priorizando rapidez operacional e interoperabilidade internacional, ainda que ao custo de maior dependência externa. Em paralelo, a necessidade de confidencialidade pode reduzir a transparência e enfraquecer o controle público.

O dilema não reside apenas na coexistência desses vetores, mas na ausência, por vezes, de coordenação consistente entre eles. A política de defesa, a política industrial e a política externa nem sempre operam de forma plenamente integrada. Restrições fiscais agravam essa tensão, de modo que programas estratégicos de longa duração competem com prioridades sociais e com limites orçamentários rígidos. Assim, a definição do interesse nacional torna-se um exercício de equilíbrio entre ambição estratégica e capacidade real de sustentação financeira e tecnológica.

Em termos institucionais, o desafio central consiste em transformar essa oscilação em estratégia coerente. A autonomia estratégica não pode ser mera retórica, desprovida de investimentos estruturais contínuos. A dependência tecnológica, por sua vez, precisa ser gerida com diversificação de fornecedores, cláusulas robustas de transferência de tecnologia e fortalecimento da capacidade doméstica de absorção. Quanto à opacidade, deve ser calibrada. A proteção de informações sensíveis não pode se converter em bloqueio sistemático ao controle democrático.

O interesse nacional brasileiro, no campo das compras militares, é, portanto, um conceito em movimento. Ele se constrói na interface entre soberania decisória, inserção internacional e qualidade institucional. Vale também dizer que oscila, porque reflete as próprias ambiguidades de um país que busca afirmar-se como ator estratégico relevante, mas que ainda enfrenta limitações tecnológicas e institucionais. Compreender essa oscilação é condição essencial para avaliar se as compras militares estão, de fato, orientadas por uma visão consistente de longo prazo ou se permanecem sujeitas a ciclos de dependência, improvisação e baixa transparência.

2 INTERESSE NACIONAL E DEFESA: MARCO TEÓRICO

2.1. CONCEITO DE INTERESSE NACIONAL: REALISMO, INSTITUCIONALISMO E CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

A noção de interesse nacional no pensamento brasileiro não se apresenta como conceito homogêneo ou unívoco, mas como categoria construída a partir de distintas tradições intelectuais: desenvolvimentista, diplomática, histórica e estratégica. Ainda assim, alguns autores formularam definições relativamente explícitas do termo, conferindo-lhe densidade teórica e densidade normativa.

Em Hélio Jaguaribe, especialmente em "*O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*[9] e *Desenvolvimento Econômico"*[10], o interesse nacional aparece vinculado à ideia de autonomia decisória e desenvolvimento estrutural. Para Jaguaribe, o Brasil somente realiza o interesse nacional quando dispõe de capacidade estatal suficiente para formular e implementar um projeto autônomo de desenvolvimento, superando dependências externas e ampliando sua inserção soberana no sistema internacional. O conceito é, portanto, estrutural e estratégico: interesse nacional significa reduzir vulnerabilidades por meio da industrialização, da capacitação tecnológica e da consolidação do Estado como ator capaz de definir seus próprios objetivos históricos.

Já na obra de Celso Lafer, sobretudo em "*A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira* e *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos"*[11], o interesse nacional é tratado como categoria mediada pelas instituições e pelo direito. Lafer afasta-se de uma concepção puramente material ou geopolítica e sustenta que o interesse nacional brasileiro é moldado por sua tradição diplomática, por sua identidade internacional e pelos valores constitucionais. Nessa perspectiva, multilateralismo, universalismo jurídico e compromisso com uma ordem internacional baseada em regras não são concessões idealistas, mas expressões do próprio interesse nacional, entendido como coerência entre política externa e fundamentos normativos do Estado.

---

9 JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013, p.380.

10 _____. *Desenvolvimento Econômico*. Coleção Hélio Jaguaribe. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013.

11 LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira:* passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

Em chave mais realista e estrutural, Samuel Pinheiro Guimarães, em "*Quinhentos Anos de Periferia* e *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*", define o interesse nacional como a necessidade de reduzir as vulnerabilidades sistêmicas do Brasil na hierarquia internacional. A condição periférica não é mero diagnóstico histórico, mas um problema estratégico a ser superado. Assim, o interesse nacional consiste na ampliação do espaço de decisão soberano, na redução da dependência tecnológica e financeira e na adoção de uma política externa ativa que busque alterar assimetrias estruturais.

A formulação histórica talvez mais explícita da expressão encontra-se em José Honório Rodrigues, particularmente em "*Interesse Nacional e Política Externa e em Brasil e África*"[12]. Para José Honório, o interesse nacional é a síntese histórica dos objetivos permanentes do Estado brasileiro, a qual não se reduz a circunstâncias conjunturais, mas corresponde a uma linha de continuidade que atravessa governos e regimes. Trata-se de um conceito que articula memória histórica, projeto civilizacional e autonomia diplomática, conferindo ao termo um caráter de permanência e identidade nacional.

No campo da estratégia e da defesa, Oliveiros S. Ferreira, na obra "*Forças Armadas para quê?*"[13] e seus textos sobre pensamento estratégico brasileiro, associa o interesse nacional à dimensão da segurança e da capacidade militar. Nessa abordagem, a defesa não é acessória, mas instrumento fundamental para assegurar autonomia decisória e projeção internacional. Portanto, o interesse nacional exige capacidade de dissuasão e preservação da soberania em um ambiente internacional competitivo.

Por fim, a tradição doutrinária da Escola Superior de Guerra (ESG), expressa no Manual Básico da ESG, sistematiza o conceito de forma normativa ao defini-lo como o conjunto de aspirações permanentes da nação relativas à sobrevivência, à segurança, ao desenvolvimento e à projeção internacional. Aqui, o interesse nacional é hierarquizado e integrado à estratégia nacional, sendo compreendido como elemento estruturante da ação estatal.

A comparação dessas abordagens revela convergências importantes. Em todas elas, o interesse nacional está associado à ideia de permanência, autonomia e capacidade decisória.

---

[12] RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

[13] FERREIRA, Oliveiros S. *Forças Armadas para quê?* São Paulo: T. A. Queiroz, 1988.

Na tese de Karina Amorim Sampaio Costa[14], o conceito de "interesse nacional" não é trabalhado como categoria central autônoma, nos moldes da teoria das relações internacionais, mas aparece implicitamente vinculado à ideia de interesse público, proteção ao erário e preservação da ordem constitucional. A autora insere sua reflexão no contexto do Estado Democrático de Direito e da atuação do Tribunal de Contas da União, especialmente no equilíbrio entre economicidade, legalidade e segurança jurídica.

Ao examinar o chamado "ativismo controlador", a autora demonstra preocupação com decisões do TCU que, ao privilegiarem a economicidade, acabam relativizando a legalidade e a vinculação ao instrumento convocatório, potencialmente afetando a segurança jurídica. Nesse contexto, o que se pode extrair como "interesse nacional" é a preservação de um modelo de administração pública comprometido com a juridicidade, a previsibilidade decisória e a proteção do erário, dentro das balizas constitucionais.

Assim, o interesse nacional, na perspectiva da autora, não se reduz à obtenção da proposta mais econômica nem à maximização de resultados financeiros imediatos. O conceito está associado à estabilidade institucional, à coerência do sistema de contratações públicas e à integridade do Estado Democrático de Direito. A proteção do erário é relevante, mas não pode ocorrer à custa da erosão da legalidade ou da criação de normas fora do ordenamento jurídico.

Em síntese, para a autora, o interesse nacional, ainda que não conceituado em termos clássicos, manifesta-se como compromisso com a segurança jurídica, com a fidelidade ao direito posto e com a limitação do poder decisório dos órgãos de controle dentro das competências constitucionais. Trata-se de uma concepção institucional e jurídica de interesse nacional, fundada na preservação da ordem normativa e na contenção de excessos interpretativos que possam comprometer a estabilidade do sistema de contratações públicas.

[14] COSTA, Karina Amorim Sampaio. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o ativismo controlador: o trilema da economicidade, da legalidade e da segurança jurídica. 2024. 516 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2024.

2.2. DEFESA COMO BEM PÚBLICO ESTRATÉGICO

A defesa nacional, no ordenamento jurídico brasileiro, deve ser compreendida como bem público estratégico, dotado de natureza constitucional e funcionalmente vinculado à própria preservação do Estado Democrático de Direito. Não se trata apenas de uma política setorial, sujeita a contingências administrativas ordinárias, mas de função essencial à garantia da soberania, da integridade territorial e da estabilidade institucional.

A Constituição da República de 1988 estabelece, no art. 142, que as Forças Armadas se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem. Essa previsão confere à defesa estatura constitucional explícita, integrando-a ao núcleo estrutural do Estado. Ao mesmo tempo, o art. 1º, I, consagra a soberania como fundamento da República, e o art. 4º insere a independência nacional entre os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. A defesa, portanto, é instrumento jurídico-institucional de concretização desses comandos constitucionais.

Do ponto de vista da teoria dos bens públicos, a defesa apresenta características típicas de bem público puro: não exclusividade e não rivalidade. Uma vez provida, protege a coletividade como um todo, sem possibilidade de exclusão seletiva de beneficiários e sem consumo individual que reduza sua fruição pelos demais. Essa natureza reforça sua condição de responsabilidade indelegável do Estado. A provisão de defesa não pode ser deixada à lógica de mercado, pois sua eficácia depende de coordenação centralizada e planejamento de longo prazo.

Contudo, qualificar a defesa como bem público não esgota sua dimensão jurídica. Trata-se de bem público estratégico, porque sua provisão não é neutra, uma vez que impacta diretamente a posição do Estado no sistema internacional, sua capacidade de dissuasão e sua autonomia decisória. A defesa articula-se com a política externa, com a política industrial e com a segurança institucional interna. Nesse sentido, assume caráter estruturante, influenciando o próprio exercício da soberania.

A dimensão estratégica da defesa também se reflete no regime jurídico diferenciado aplicável às contratações militares. O ordenamento admite hipóteses específicas de dispensa e inexigibilidade de licitação quando estiverem em jogo interesses de segurança nacional, reconhecendo que a provisão desse bem público pode demandar tratamento jurídico distinto das contratações ordinárias.

A excepcionalidade, contudo, não elimina a juridicidade. A proteção da soberania deve coexistir com os princípios da legalidade, motivação e controle.

Além disso, a Constituição da República, ao submeter toda a Administração Pública aos princípios do art. 37, impõe que mesmo a provisão de bens públicos estratégicos observe legalidade, impessoalidade e eficiência. A natureza estratégica da defesa não autoriza um espaço de arbítrio, mas justifica a existência de discricionariedade qualificada, orientada por critérios técnicos e vinculada à finalidade constitucional de proteção da soberania.

No plano orçamentário, a defesa integra o conjunto de políticas públicas financiadas por recursos públicos e sujeitas ao controle externo, especialmente pelo Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional. Essa sujeição reforça a ideia de que, embora estratégico, o bem público defesa permanece inserido na lógica republicana de responsabilidade fiscal e transparência institucional.

Em síntese, a defesa é juridicamente configurada como bem público estratégico porque: *(i)* encontra fundamento direto na Constituição Federal; *(ii)* possui características típicas de bem público; *(iii)* estrutura a capacidade soberana do Estado; e *(iv)* demanda regime jurídico específico para sua provisão, sem afastar os princípios fundamentais da Administração Pública. Reconhecer essa natureza é essencial para compreender as compras militares não como simples decisões administrativas, mas como instrumentos de concretização de um dever constitucional primário do Estado brasileiro.

2.3. COMPRAS MILITARES COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA

As compras militares, embora formalmente inseridas no regime jurídico das contratações públicas, desempenham função que ultrapassa o plano administrativo e alcança a esfera da política externa. No ordenamento constitucional brasileiro, essa articulação encontra fundamento na conjugação dos arts. 4º e 84 da Constituição, que atribuem ao Presidente da República a condução das relações internacionais e estabelecem os princípios que regem a atuação externa do Estado, como a independência nacional, a autodeterminação dos povos e a defesa da paz. Ao adquirir sistemas de defesa de determinado país ou por meio de acordos intergovernamentais, o Brasil não apenas supre necessidades operacionais, mas também estabelece vínculos estratégicos com efeitos diplomáticos e geopolíticos.

Do ponto de vista jurídico-institucional, as compras militares podem materializar escolhas de alinhamento, cooperação ou diversificação internacional. A celebração de contratos governo a governo, frequentemente acompanhados de cláusulas de transferência de tecnologia e cooperação industrial, constitui instrumento típico de aproximação estratégica entre Estados. Esses acordos, ainda que formalizados como contratos administrativos ou instrumentos internacionais, inserem-se na lógica da política externa, pois consolidam parcerias de longo prazo, reforçam interoperabilidade militar e sinalizam confiança mútua entre governos.

Além disso, a política de defesa integra a política externa, na medida em que contribui para a projeção internacional do país. A aquisição de determinados sistemas pode ampliar a capacidade de participação do Brasil em missões de paz, operações conjuntas ou exercícios multinacionais, reforçando sua imagem como ator responsável e cooperativo no cenário internacional. Nesse sentido, a compra militar atua como instrumento de inserção estratégica, alinhando capacidade material a objetivos diplomáticos.

A Constituição Federal também impõe que a política externa brasileira seja orientada por princípios normativos, como a prevalência dos direitos humanos e a solução pacífica dos conflitos. Assim, as compras militares, instrumentos que potencialmente impactam o posicionamento internacional do país, devem ser compatíveis com esses princípios. A decisão de adquirir ou não determinado equipamento pode envolver avaliação sobre a coerência entre interesses estratégicos, compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e sua tradição diplomática.

Sob a perspectiva do direito administrativo, essa dimensão externa não elimina a necessidade de observância dos princípios do art. 37 da Constituição. A escolha de fornecedores estrangeiros deve estar juridicamente motivada, ainda que carregue implicações diplomáticas. A política externa pode orientar a decisão estratégica, mas sua concretização deve ocorrer dentro das balizas da legalidade e da motivação administrativa, evitando que considerações políticas genéricas substituam critérios técnicos e normativos.

Importa reconhecer, ainda, que as compras militares podem funcionar como mecanismo de diversificação estratégica. Ao evitar dependência excessiva de um único fornecedor ou bloco geopolítico, o Estado preserva margem de autonomia decisória. A diversificação de parcerias, quando juridicamente estruturada, constitui instrumento de política externa prudencial, reduzindo vulnerabilidades e ampliando o leque de cooperação internacional.

Por fim, as compras militares também podem operar como instrumento de diplomacia industrial. A exigência de *offsets*, coprodução ou transferência de tecnologia vincula a aquisição a projetos de desenvolvimento interno e cooperação tecnológica, transformando o contrato de defesa em plataforma de integração econômica internacional. Essa dimensão reforça a interconexão entre política externa, política industrial e estratégia de defesa.

Em síntese, as compras militares podem também configurar, sobretudo nas modalidades "contratação governo a governo" e "híbrida", instrumento de política externa, porque influenciam alianças, projetam poder, consolidam parcerias estratégicas e modulam a inserção internacional do Estado. Juridicamente, sua legitimidade depende da harmonização entre objetivos diplomáticos, fundamentos constitucionais e observância do regime administrativo. Ao se situar na interseção entre soberania, cooperação internacional e legalidade interna, as aquisições de defesa revelam-se mecanismo concreto de articulação entre política externa e interesse nacional.

2.4. CONTROLE DEMOCRÁTICO EM SETORES SENSÍVEIS

O controle democrático, ou a *accountability*, em setores sensíveis, como o da defesa e das compras militares, constitui um dos maiores desafios institucionais do Estado contemporâneo. Trata-se de conciliar dois imperativos que, à primeira vista, parecem tensionar-se: de um lado, a necessidade de sigilo, confidencialidade técnica e proteção de informações estratégicas; de outro, a exigência republicana de transparência, controle e responsabilidade perante a sociedade. A maturidade institucional de um regime democrático mede-se, em grande parte, por sua capacidade de equilibrar esses polos sem comprometer a segurança nacional e o Estado de Direito.

No ordenamento brasileiro, o ponto de partida dessa discussão encontra-se na Constituição Federal. O art. 37 impõe à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda que a defesa seja atividade estratégica e sensível, não está fora do alcance desses princípios. A publicidade pode sofrer restrições justificadas por segurança nacional, mas não pode ser eliminada de forma indiscriminada. O sigilo, no Estado Democrático de Direito, é exceção juridicamente fundamentada, não regra estrutural.

São múltiplas as camadas institucionais envolvidas no controle democrático. Em primeiro lugar, há o controle político exercido pelo Congresso Nacional, que detém competências orçamentárias e fiscalizatórias. A aprovação de créditos, a análise de acordos internacionais e a convocação de autoridades integram o sistema de freios e contrapesos aplicável à defesa. Em segundo lugar, há o controle técnico exercido pelo Tribunal de Contas da União, responsável por fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade das despesas públicas, inclusive em contratos estratégicos. Em terceiro lugar, há a dimensão da transparência ativa e passiva, viabilizada por instrumentos como o Portal da Transparência, o Portal Nacional de Contratações Públicas e a Lei de Acesso à Informação.

Setores sensíveis, contudo, apresentam especificidades. Compras militares envolvem tecnologias proprietárias, cláusulas de confidencialidade internacional e informações cuja divulgação pode comprometer capacidades operacionais. A solução institucional adequada não é a supressão do controle, mas sua adaptação. Mecanismos como acesso restrito a informações sigilosas por comissões parlamentares específicas, auditorias sob regime de confidencialidade e relatórios públicos com anexos reservados constituem alternativas compatíveis com a proteção da segurança nacional e a preservação da transparência essencial.

Outro aspecto relevante diz respeito à assimetria informacional. Em contratos complexos e tecnologicamente sofisticados, o Executivo frequentemente detém superioridade técnica em relação aos órgãos de controle e ao Legislativo. Essa assimetria pode reduzir a efetividade da fiscalização, especialmente quando combinada com argumentos de sigilo estratégico. O controle democrático exige, portanto, capacidade institucional qualificada (quadros técnicos especializados, análise independente e governança interministerial) para que o controle não se torne meramente formal.

Há ainda a dimensão temporal do controle democrático. Megaprojetos de defesa são executados ao longo de décadas, atravessando diferentes governos e ciclos políticos. A continuidade estratégica pode entrar em tensão com mudanças de orientação política, gerando riscos de interrupções abruptas ou revisões motivadas por conjunturas externas. A estabilidade contratual e a segurança jurídica devem ser compatibilizadas com a possibilidade legítima de revisão democrática, evitando tanto o engessamento quanto o decisionismo.

Em última análise, o controle democrático em setores sensíveis exige um modelo de controle qualificado e proporcional. Nem opacidade total, sob o pretexto de segurança, nem transparência irrestrita que comprometa capacidades estratégicas. O critério orientador deve ser a finalidade constitucional da defesa, isto é, proteger a soberania e os poderes constitucionais dentro dos marcos do Estado de Direito. O desafio institucional consiste em assegurar que decisões estratégicas, inclusive aquelas tomadas sob regime excepcional, permaneçam juridicamente motivadas, institucionalmente fiscalizadas e politicamente legitimadas.

Assim, a defesa, sob o enfoque de bem público estratégico, não está acima do controle democrático, mas demanda um controle mais sofisticado. A força das instituições mede-se pela capacidade de supervisionar o poder justamente nos campos em que ele é mais concentrado e sensível. É nesse equilíbrio entre segurança e transparência que se constrói a legitimidade democrática das políticas de defesa.

Se, no plano teórico, o interesse nacional se apresenta como categoria aberta e historicamente construída, sua operacionalização no Estado contemporâneo ocorre necessariamente por meio do direito. O ordenamento jurídico não é apenas o invólucro formal das escolhas estratégicas: ele as condiciona, delimita e legitima. Compreender as compras militares como expressão do interesse nacional exige, por isso, examinar o microssistema jurídico que as regula.

3 O MARCO JURÍDICO BRASILEIRO DAS COMPRAS MILITARES

André Jansen do Nascimento[15] sustenta que o surgimento, a formação e a consolidação de um microssistema jurídico próprio para as contratações públicas de defesa no Brasil partiram da constatação de que o regime geral de licitações se revelou insuficiente para lidar com as especificidades estratégicas, tecnológicas e econômicas do setor.

A antiga e a nova Lei de Licitações, concebidas como estatutos gerais e uniformes das contratações administrativas, mostraram-se excessivamente rígidas e incapazes de acomodar as peculiaridades do mercado de defesa, caracterizado

[15] NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014.

por alta complexidade técnica, forte assimetria de informações, elevado grau de sigilo e projetos de longa duração.

Nesse contexto, a edição da Lei nº 12.598, de 2012, instituiu um regime especial de contratação de produtos e sistemas de defesa, estruturando o núcleo normativo de um microssistema voltado não apenas à aquisição eficiente de meios militares, mas também à promoção da Base Industrial de Defesa (BID) como instrumento de política pública. Decorre da compreensão de que a contratação de defesa não se reduz a uma simples compra administrativa, mas constitui decisão estratégica de Estado, situada na interface entre soberania, desenvolvimento tecnológico e política industrial.

A política de aquisição de defesa apresenta, assim, dupla finalidade: assegurar a capacidade operacional das Forças Armadas e fomentar o desenvolvimento econômico-industrial nacional. O dilema estruturante consiste em identificar se o objetivo primordial das contratações deve ser a eficiência militar imediata ou a promoção de objetivos econômicos mais amplos, especialmente o fortalecimento da indústria doméstica. Na prática, a política pública busca compatibilizar essas dimensões, ainda que em permanente tensão.

Para fundamentar essa análise, Nascimento[16] insere o tema no campo da economia de defesa, subcampo da economia que se distingue pela presença dominante do Estado como principal comprador, pela estrutura institucional singular dos contratos militares e pelas externalidades geopolíticas que as decisões de defesa produzem. A defesa é tratada como bem público, não exclusivo e não rival, cuja provisão envolve inevitavelmente intervenção estatal. A economia de defesa não se limita à análise dos gastos militares, mas examina seus impactos sobre o crescimento econômico, a estabilidade geopolítica e o desenvolvimento tecnológico, reconhecendo que tais efeitos podem ser positivos ou negativos, dependendo do contexto institucional e estratégico.

O mercado de defesa é descrito como estruturalmente imperfeito. Predomina um modelo de monopsônio, em que o Estado é o único ou principal comprador, exercendo poder decisivo sobre a dimensão, a estrutura e o comportamento da indústria. Em muitos segmentos tecnológicos, tais como: aeronáutica, construção naval militar ou sistemas complexos de armamento, há concentração industrial elevada, frequentemente com apenas um fornecedor

[16] Ibidem.

nacional ou um número restrito de empresas globais. A competição plena é, portanto, limitada por características intrínsecas do setor, como elevados custos fixos, necessidade de pesquisa e desenvolvimento intensivo e economias de escala.

A análise dos dados globais reforça a relevância estratégica do setor. Mesmo após o fim da Guerra Fria, os gastos militares não sofreram redução estrutural duradoura, em razão da emergência de novos conflitos e tensões regionais. O Brasil figura entre os principais países em termos absolutos de orçamento de defesa, ainda que o percentual do PIB destinado ao setor seja relativamente modesto. O aumento ou a manutenção desses gastos, contudo, suscita debate recorrente acerca da competição orçamentária com áreas sociais, como saúde e educação, especialmente em países em desenvolvimento.

No plano prático, as contratações de defesa apresentam traços diferenciadores marcados pelo chamado tripé: custo-tempo-desempenho. Projetos militares, frequentemente, extrapolam orçamentos iniciais, sofrem atrasos significativos e enfrentam questionamentos quanto à eficiência técnica do produto final. Estudos indicam que os custos de sistemas militares tendem a crescer substancialmente ao longo do ciclo de vida do projeto, em parte devido à incerteza tecnológica e à pressão política para aprovação inicial com estimativas subdimensionadas. Entre as causas recorrentes dessas distorções destacam-se a busca de maximização de lucros pelas empresas, a limitação da capacidade gerencial estatal e a própria complexidade inerente ao desenvolvimento de tecnologias inéditas.

A fase de planejamento é apontada como a mais crítica do processo de aquisição. Nela são definidas questões estruturantes: o que comprar, como comprar, em que termos contratar e quando receber o produto. Muitas vezes, o objeto a ser adquirido ainda não existe plenamente desenvolvido, o que gera assimetria informacional entre Estado e fornecedor. Surge o dilema entre adquirir poucos equipamentos de altíssima tecnologia ou maior quantidade de meios com desempenho intermediário – decisão que depende dos cenários geopolíticos projetados. Também se discute a forma de aquisição (importação, produção sob licença, cooperação internacional ou desenvolvimento doméstico), cada qual com implicações distintas para transferência de tecnologia, propriedade intelectual e grau de dependência externa.

Os modelos contratuais refletem essa complexidade. Contratos de preço fixo são preferidos pelo governo, pois limitam riscos orçamentários, enquanto contratos do tipo *cost-plus* são usualmente defendidos pelas empresas, sobretudo, em projetos de alta tecnologia, por permitirem compartilhamento de riscos e reajustes conforme a evolução técnica. Além disso, os ciclos de vida dos projetos militares podem ultrapassar décadas, o que exige planejamento de manutenção, modernização e descarte, ampliando o horizonte decisório.

Embora o dever de licitar decorra do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o regime nacional de licitações mostrou-se inadequado para lidar com a singularidade do setor. Por isso, muitas aquisições de defesa foram, historicamente, realizadas com fundamento em hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, especialmente aquelas relacionadas à segurança nacional. O art. 24, IX, da revogada Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por exemplo, permitia a dispensa quando a publicidade do procedimento pudesse comprometer a segurança nacional, hipótese então regulamentada por decreto (ato privativo do Presidente da República) e frequentemente invocada nas contratações estratégicas. O inciso VI do art. 75 da atual Lei de Licitações mantém a concepção do estatuto revogado, mas transfere a competência de definir os casos aplicáveis para o Ministro de Estado da Defesa. A Lei nº 12.598, de 2012, ao instituir regime especial, consolida juridicamente essa diferenciação, reconhecendo que o setor de defesa exige instrumentos próprios.

A contratação pública na área de defesa situa-se em verdadeira encruzilhada entre regras e exceções, eficiência e soberania, desenvolvimento industrial e prontidão operacional. Trata-se de decisão estratégica de longo prazo, que ultrapassa a lógica estrita da economicidade imediata e impacta diretamente a autonomia tecnológica, a capacidade militar e o projeto nacional de desenvolvimento.

Para Nascimento[17], o microssistema de contratação de defesa emerge, assim, como resposta normativa à singularidade de um setor em que a lógica do mercado é imperfeita, a dimensão geopolítica é determinante e o interesse nacional se manifesta de forma particularmente intensa e estruturante.

[17] NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil*. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014, p. 172.

3.1. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ARTS. 142, 173, 37)

O marco jurídico brasileiro das compras militares encontra seu fundamento primeiro na Constituição da República de 1988, que estrutura simultaneamente a função estratégica da defesa e os limites republicanos da atuação administrativa. A interpretação conjunta dos arts. 142, 173 e 37 revela a arquitetura constitucional que rege a provisão de bens e serviços de defesa no Estado Democrático de Direito, delimitando tanto a finalidade quanto os meios juridicamente legítimos para sua concretização.

O art. 142 estabelece que as Forças Armadas se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa destes, da lei e da ordem. Trata-se de norma de caráter estrutural, que confere à defesa estatura constitucional explícita e a insere no núcleo de preservação da soberania e da ordem institucional. As compras militares, nesse contexto, não constituem mera política administrativa, mas instrumento necessário à efetivação de um dever constitucional primário do Estado. A aquisição de equipamentos, sistemas e tecnologias deve ser compreendida como meio de concretização da capacidade dissuasória e da prontidão operacional das Forças Armadas.

O art. 173, por sua vez, introduz elemento relevante ao disciplinar a atuação do Estado na ordem econômica e o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica. No campo da defesa, esse dispositivo ganha especial relevo quando se considera a existência de empresas estratégicas e estatais vinculadas ao setor, bem como a possibilidade de o Estado estruturar políticas industriais voltadas à Base Industrial de Defesa. A Constituição Federal admite a atuação estatal em setores estratégicos, mas condiciona-a à observância do regime jurídico próprio e à compatibilidade com os princípios da livre iniciativa e da concorrência, salvo hipóteses justificadas por relevante interesse coletivo ou imperativos de segurança nacional.

A articulação entre os três dispositivos revela a lógica constitucional das compras militares: a defesa é função essencial do Estado (art. 142); sua execução deve respeitar os princípios gerais da Administração Pública (art. 37); e eventual atuação estatal na produção ou fomento industrial de defesa encontra amparo e limites no regime da ordem econômica (art. 173). Dessa combinação emerge um

modelo que reconhece a natureza estratégica da defesa sem afastar os controles e balizas do Estado de Direito.

Em síntese, a Constituição de 1988 estabelece um equilíbrio estruturante. De um lado, legitima a adoção de políticas robustas de aparelhamento e cooperação estratégica para assegurar a soberania nacional. De outro, impede que a invocação da segurança nacional se converta em justificativa para afastamento indiscriminado da legalidade, da impessoalidade e da transparência. As compras militares, portanto, situam-se no ponto de intersecção entre poder e direito: são expressão de soberania, mas exercida sob o império das normas constitucionais.

3.2. Lei nº 14.133, de 2021, (Nova Lei de Licitações) e hipóteses de dispensa/inexigibilidade

Antes da Lei nº 14.133, de 2021, a legislação brasileira fazia diversas referências às chamadas "licitações internacionais", mas não oferecia qualquer definição normativa clara da figura. A Lei nº 8.666, de 1993, utilizava o termo em vários dispositivos – tratando de moeda estrangeira, participação de empresas estrangeiras e contratações com financiamento internacional – sem, contudo, conceituá-lo.

As revogadas Lei do Pregão e estatuto do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, bem como os seus decretos regulamentadores também não estabeleciam definição. Mesmo a Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008, e o Decreto nº 6.702, 18 de dezembro de 2008, que tratam do tema para fins específicos de aplicação do regime de *drawback*, limitaram-se a caracterizações restritas e não instituíram um conceito geral aplicável às contratações públicas.

Diante dessa lacuna normativa, a doutrina passou a propor critérios para distinguir licitações nacionais e internacionais, como a realização do certame no exterior, a divulgação internacional, a utilização de recursos estrangeiros, a participação de licitantes estrangeiros ou a dispensa de autorização para funcionamento no Brasil. Nenhum desses critérios, entretanto, mostrava-se plenamente compatível com o sistema jurídico, pois a legislação nunca exigiu que a licitação ocorresse fora do país, nem vinculou sua natureza à origem dos recursos

ou à publicidade no exterior, tampouco vedou, em regra, a participação de estrangeiros em certames nacionais.

A controvérsia conceitual foi superada pela Lei nº 14.133, de 2021, que, no art. 6º, inciso XXXV, positivou pela primeira vez um conceito normativo de licitação internacional. Segundo a nova lei, trata-se da licitação processada em território nacional na qual se admite a participação de licitantes estrangeiros, com possibilidade de cotação de preços em moeda estrangeira, ou daquela cujo objeto possa ou deva ser executado total ou parcialmente no exterior.

O conceito deixa claro que o processamento do certame ocorre no Brasil, distinguindo-se das contratações realizadas por repartições públicas sediadas no exterior, e que a admissão de estrangeiros é elemento essencial. A exigência de autorização para funcionamento no Brasil não constitui requisito para a simples participação na licitação, embora possa ser necessária caso a execução contratual configure efetivo funcionamento no país, nos termos do Código Civil.

Vale registrar, ainda, que a possibilidade de cotação em moeda estrangeira é facultativa, devendo o edital indicar uma única moeda para evitar distorções na comparação das propostas. Além disso, basta que parte do objeto seja executada no exterior para que a licitação seja qualificada como internacional, não havendo percentual mínimo definido em lei.

Com a definição legal, foram afastados entendimentos anteriores que vinculavam a caracterização da licitação internacional à divulgação no exterior, ao uso de recursos estrangeiros ou à execução obrigatória do objeto fora do país. Na prática, pode-se sistematizar a matéria distinguindo-se entre licitações financiadas por organismos internacionais – que podem seguir regras próprias, desde que respeitados os princípios constitucionais brasileiros –, licitações nacionais regidas integralmente pela Lei nº 14.133, de 2021, e licitações internacionais igualmente submetidas à legislação brasileira, mas enquadradas nos critérios legais específicos. A positivação do conceito trouxe maior segurança jurídica e alinhou o regime brasileiro às exigências contemporâneas de integração ao mercado internacional, preservando, contudo, os princípios constitucionais que regem a atividade administrativa e a proteção dos direitos dos licitantes[18].

[18] SCHWIND, Rafael Wallbach. *Licitações internacionais:* participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

A Lei nº 14.133, de 2021, instituiu o atual regime jurídico das licitações e contratos administrativos no Brasil, consolidando princípios constitucionais e introduzindo instrumentos modernos de planejamento, governança e gestão de riscos. No âmbito das compras militares, a aplicação da lei revela a tensão estrutural entre a regra da competição e as especificidades estratégicas da defesa nacional. Ainda que o setor possua peculiaridades, a licitação permanece a regra, sendo a contratação direta exceção juridicamente fundamentada.

A nova lei organiza o procedimento licitatório em fases bem definidas, reforçando a lógica do planejamento prévio e da transparência. A primeira etapa é a fase preparatória, que assume papel central no novo modelo. Nela são elaborados o estudo técnico preliminar, o termo de referência ou projeto básico, a análise de riscos, a estimativa de custos e a justificativa da contratação. No setor militar, essa fase é particularmente sensível, pois envolve especificações técnicas complexas, avaliação de interoperabilidade, requisitos de segurança e eventual necessidade de cláusulas de confidencialidade.

Superada a fase preparatória, inicia-se a fase de divulgação do edital, com a publicação do instrumento convocatório e a abertura para apresentação de propostas. Em seguida, ocorre a fase de apresentação de propostas e lances, quando aplicável. A Lei nº 14.133, de 2021, privilegia, como regra, a inversão de fases – ou seja, primeiro se julgam as propostas e depois se verifica a habilitação do vencedor – buscando maior eficiência e celeridade.

A etapa subsequente é o julgamento das propostas, orientado pelo critério previamente estabelecido no edital (menor preço, maior desconto, técnica e preço, melhor técnica e maior retorno econômico). No caso de compras militares de alta complexidade tecnológica, é comum a utilização de critérios que combinem técnica e preço, dada a relevância qualitativa do objeto. Após o julgamento, procede-se à habilitação do licitante classificado em primeiro lugar, com verificação de sua capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica.

Concluídas essas fases, seguem-se a etapa recursal, a homologação do procedimento e, por fim, a adjudicação do objeto ao vencedor, culminando na celebração do contrato. Todo o procedimento deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além da competitividade e da transparência.

Entretanto, a Lei de Licitações e Contratos prevê hipóteses em que a licitação pode ser afastada. Havendo inviabilidade de competição, situação comum em compras militares que envolvem tecnologia exclusiva, fornecedor único ou necessidade de interoperabilidade com sistemas já adquiridos, caracteriza-se hipótese de inexigibilidade. Nesses casos, não há disputa possível, e a contratação direta decorre da singularidade do objeto. A Administração deve demonstrar de forma robusta a impossibilidade de competição e a adequação da escolha.

Outras situações dizem respeito às dispensas de licitação, circunstâncias em que a lei autoriza expressamente a contratação direta, mesmo havendo possibilidade teórica de competição. No setor de defesa, destacam-se hipóteses relacionadas à segurança nacional, emergência ou situações excepcionais em que a realização do certame comprometeria interesses estratégicos. A dispensa exige motivação formal, justificativa técnica e demonstração de vantajosidade, permanecendo sujeita ao controle externo.

Importa enfatizar que a contratação direta não representa espaço de liberdade absoluta. Mesmo na inexigibilidade ou na dispensa, a Administração deve instruir o processo com parecer jurídico, justificativa de preço, comprovação da regularidade do contratado e análise de riscos. A excepcionalidade do procedimento não afasta a incidência dos princípios constitucionais nem a fiscalização do Tribunal de Contas da União.

No campo militar, a aplicação dessas hipóteses revela a necessidade de equilibrar competição e soberania estratégica. Sistemas de defesa de alta complexidade frequentemente reduzem o universo de fornecedores globais, aproximando-se de situações de inexigibilidade. Ao mesmo tempo, a invocação de segurança nacional para justificar dispensa exige fundamentação rigorosa, sob pena de fragilizar o controle democrático.

Em síntese, a Lei nº 14.133, de 2021, estrutura as compras militares a partir de um modelo procedimental claro (com fases definidas de planejamento, divulgação, julgamento, habilitação e contratação) e admite exceções juridicamente condicionadas para situações de inviabilidade de competição ou proteção de interesses estratégicos. A defesa nacional, embora setor sensível, permanece inserida no regime de juridicidade administrativa, sendo a legalidade o parâmetro central que legitima tanto a licitação quanto a contratação direta.

Uma das questões que esse regime de juridicidade precisa responder é sobre quem pode participar dos certames. Em mercados de alta especialização tecnológica, como o de defesa, a abertura à concorrência internacional não é apenas opção administrativa. Não raras vezes, trata-se de exigência operacional. A seção seguinte examina os limites e possibilidades da participação de estrangeiros em licitações públicas brasileiras

3.2.1. PARTICIPAÇÃO DE ESTRANGEIROS EM CERTAMES

A participação de estrangeiros em licitações públicas realizadas no Brasil parte da premissa de que essa possibilidade não se circunscreve às licitações qualificadas como internacionais. Também nas licitações nacionais, em tese, podem concorrer interessados sediados no exterior, circunstância que introduz maior densidade jurídica ao certame, com reflexos nas esferas econômica, regulatória e institucional.

O ponto fulcral é o princípio da isonomia, que constitui o fundamento normativo central do regime licitatório. A isonomia não se confunde com tratamento absolutamente uniforme. A igualdade jurídica admite diferenciações, desde que não arbitrárias e que se revelem racionalmente justificáveis. À luz da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, indicam-se quatro requisitos para a legitimidade de um discrímen, critério de distinção utilizado pela norma para tratar situações ou pessoas de forma diferenciada: *(i)* não pode recair isoladamente sobre um único indivíduo; *(ii)* deve fundar-se em diferenças fáticas reais e relevantes; *(iii)* precisa guardar correlação lógica entre o fator de diferenciação e o regime jurídico instituído; e *(iv)* deve harmonizar-se com valores constitucionalmente protegidos.

No âmbito das licitações, reconhece-se que o procedimento é intrinsecamente seletivo, por visar a proposta mais vantajosa à Administração, mas não pode assumir feição anti-isonômica. As exigências editalícias devem refletir distinções objetivas, ser proporcionais e compatíveis com os valores do ordenamento jurídico. A isonomia, nesse contexto, manifesta-se tanto na garantia de amplo acesso ao certame, inclusive a estrangeiros, quanto na vedação de exigências desnecessárias ou excessivas que restrinjam indevidamente a competitividade.

A igualdade constitui a regra, mas não exclui, em hipóteses específicas, diferenciações juridicamente justificadas.

Reconhece-se que determinadas atividades podem ser legitimamente reservadas a brasileiros ou a empresas sob controle nacional, quando assim dispuser a lei e houver fundamento constitucional relacionado à proteção do interesse nacional. Nessas hipóteses, a restrição à participação de estrangeiros é admissível, ainda que possa implicar maior dispêndio de recursos públicos, desde que a opção legislativa esteja adequadamente justificada.

Fora dessas situações excepcionais, prevalece a regra do tratamento isonômico entre licitantes nacionais e estrangeiros. A legislação (inclusive a Lei nº 14.133, de 2021) veda preferências baseadas na naturalidade, sede ou domicílio do licitante. Exigências relativas à moeda, ao local e à modalidade de pagamento devem ser aplicadas indistintamente a todos os concorrentes. Também são inadmissíveis discriminações indiretas, isto é, condições que, embora formalmente neutras, inviabilizem ou dificultem de maneira desproporcional a participação de estrangeiros. A jurisprudência, contudo, admite diferenciações quando sustentadas por justificativa objetiva e razoável, como ocorre na exigência de garantias específicas de empresas estrangeiras diante da dificuldade de aferição de sua situação econômico-financeira nos mesmos moldes aplicáveis às empresas nacionais.

A eventual adesão do Brasil ao Acordo de Compras Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio reforça essa diretriz antidiscriminatória. O acordo não impõe modelo interno específico de licitação, mas exige a eliminação de discriminações, inclusive indiretas, contra fornecedores de países signatários, o que impõe a revisão de exigências impossíveis ou excessivamente onerosas para estrangeiros.

O simples fato de o licitante estrangeiro não ser domiciliado no Brasil não autoriza, por si só, tratamento diferenciado. A Constituição Federal não legitima discriminações fundadas exclusivamente nessa circunstância. Ademais, a revogação do art. 171 da Constituição pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, eliminou a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, restringindo ainda mais o espaço para diferenciações baseadas na origem do capital.

O princípio da isonomia protege também os licitantes brasileiros. Em licitações financiadas por organismos internacionais, não se admite a imposição de condições que favoreçam empresas do país financiador em detrimento das brasileiras, ainda que tal postura implique a perda do financiamento. A Administração Pública deve rejeitar exigências incompatíveis com as normativas constitucionais.

Por outro lado, o ordenamento jurídico admite mecanismos de promoção do desenvolvimento nacional por meio das contratações públicas. A Lei nº 14.133, de 2021, prevê, por exemplo, a margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileiras, podendo essa preferência ser estendida a produtos do Mercosul, bem como estabelece critério de desempate favorável a empresas brasileiras. Tais instrumentos não configuram discriminação direta entre nacionais e estrangeiros, mas constituem políticas públicas voltadas à valorização da produção nacional e ao desenvolvimento sustentável, podendo a margem de preferência alcançar até 25% em relação a produtos estrangeiros, desde que devidamente justificada no processo licitatório.

Em síntese, a participação de estrangeiros em licitações públicas constitui a regra no direito brasileiro, orientada pelo princípio da isonomia e pela vedação a discriminações diretas ou indiretas. Restrições somente são legítimas quando previstas em lei e constitucionalmente fundamentadas, ao passo que políticas de fomento à indústria nacional são admissíveis desde que compatíveis com a Constituição e com os compromissos internacionais assumidos pelo país.

3.3. Lei nº 12.598, de 2012 (Base Industrial de Defesa)

A Lei nº 12.598, de 2012, constitui o principal instrumento normativo de estruturação da Base Industrial de Defesa (BID) no Brasil, introduzindo arcabouço jurídico específico voltado à articulação entre política de defesa, política industrial e soberania tecnológica. Ao disciplinar normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos de defesa, a lei reconhece que o setor possui características estratégicas que justificam tratamento jurídico diferenciado, sem afastar os princípios constitucionais da Administração Pública.

O ponto central da Lei nº 12.598, de 2012, é a criação das categorias de Produto de Defesa (PRODE), Produto Estratégico de Defesa (PED), Empresa de Defesa (ED) e Empresa Estratégica de Defesa (EED). Essas classificações não são

meramente formais; elas organizam um regime jurídico especial que permite ao Estado fomentar, priorizar e estruturar a indústria nacional de defesa. A distinção entre ED e EED, por exemplo, envolve critérios relacionados à composição societária, controle nacional e compromisso com atividades estratégicas, refletindo a preocupação com a preservação da autonomia decisória em setores sensíveis.

A referida lei também prevê mecanismos de estímulo e preferência nas contratações públicas para empresas qualificadas como estratégicas, desde que observadas as condições legais. Trata-se de autorização normativa para que a Administração considere não apenas o preço imediato, mas o impacto industrial e tecnológico da contratação. Dessa forma, a vantajosidade deixa de ser exclusivamente econômica e passa a incorporar dimensão estratégica. O Estado, ao contratar, pode priorizar fornecedores que contribuam para a internalização de tecnologia, geração de emprego qualificado e fortalecimento de capacidades nacionais.

Outro elemento relevante é a previsão de instrumentos de compensação tecnológica e industrial, conhecidos como offsets. A lei permite que contratos de aquisição no setor de defesa incluam cláusulas de transferência de tecnologia, coprodução, treinamento e absorção de conhecimento. Esses mecanismos buscam mitigar a dependência externa e ampliar o domínio nacional sobre tecnologias críticas. No entanto, sua efetividade depende de planejamento rigoroso e capacidade institucional para absorver e internalizar o conhecimento transferido.

A Lei nº 12.598, de 2012, também dialoga com o regime geral de licitações, funcionando como norma especial que complementa a Lei nº 14.133, de 2021. Em determinadas hipóteses, o enquadramento como Produto Estratégico de Defesa ou Empresa Estratégica de Defesa pode justificar tratamento diferenciado, inclusive quanto a critérios de julgamento ou formas de contratação, desde que fundamentados e compatíveis com os princípios da legalidade e da impessoalidade. A especialidade normativa não elimina o controle externo, mas orienta a Administração a considerar a dimensão estratégica da política industrial de defesa.

Do ponto de vista constitucional, a lei mencionada encontra fundamento na combinação dos arts. 142, 173 e 37 da Constituição. O art. 142 legitima a provisão de meios adequados à defesa; o art. 173 admite atuação estatal em setores estratégicos por relevante interesse coletivo ou imperativos de segurança nacional; e o art. 37 impõe os princípios gerais da Administração. A Lei nº 12.598, de 2012,

opera precisamente nesse espaço de intersecção, estruturando a defesa como bem público estratégico cuja provisão envolve não apenas aquisição de equipamentos, mas construção de capacidade industrial autônoma.

Importa ressaltar que o regime diferenciado não autoriza discricionariedade ilimitada. A qualificação de empresas e produtos estratégicos deve obedecer a critérios objetivos e ser formalmente reconhecida. Além disso, as contratações continuam sujeitas à motivação, ao controle do Tribunal de Contas da União e à fiscalização parlamentar. A lei em comento amplia o leque de instrumentos de política pública, mas não suprime a exigência de controle democrático.

Em síntese, a Lei nº 12.598, de 2012, representa a institucionalização da política industrial de defesa no Brasil. Ela transforma a compra militar em instrumento de desenvolvimento tecnológico e fortalecimento da soberania, ao mesmo tempo em que preserva o enquadramento jurídico-administrativo. Ao integrar defesa, indústria e legalidade, a norma expressa a tentativa de conciliar autonomia estratégica com Estado de Direito, inserindo a Base Industrial de Defesa no centro do interesse nacional.

Estruturar normativamente a Base Industrial de Defesa é condição necessária, mas não suficiente. O mais robusto arcabouço jurídico perde efetividade se não for acompanhado de mecanismos reais de controle e fiscalização. É nesse ponto que a análise se volta ao papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União, as duas instâncias centrais de supervisão democrática sobre o ciclo de contratações militares.

3.4. Papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União

Para Eliézer Rizzo de Oliveira[19], no Brasil, há um descompasso estrutural entre competência formal e poder real na área de Defesa Nacional. Isso porque, embora a Constituição Federal atribua ao Congresso funções relevantes (legislar, fiscalizar, aprovar orçamento, autorizar guerra, *inter alia*), a direção efetiva da política de defesa, inclusive decisões sensíveis como aquisição de armamentos e emprego interno das Forças Armadas, permanece concentrada no Presidente da República, comandante supremo dessas Forças. O resultado é uma zona de decisão opaca: as Forças Armadas podem ser empregadas internamente por decisão

[19] OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Executivo, Legislativo e Defesa Nacional. In: Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005. p. 105-114.

exclusiva do Executivo, sem consulta prévia ou referendo do Legislativo, o que o autor considera um risco democrático.

Para Rizzo de Oliveira, o controle parlamentar é fraco e reativo, não por falta de atribuições, mas por fatores políticos e culturais[20]. A Defesa raramente ocupa posição central na agenda pública, "não rende votos" e as comissões temáticas competem em desvantagem com áreas de maior visibilidade. Soma-se a isso um desconhecimento legislativo sobre as Forças Armadas, que leva parlamentares a projetarem sobre elas expectativas de solução para problemas civis (segurança pública, meio ambiente, questões sociais), confundindo missões e debilitando a elaboração de uma política de defesa consistente. No plano partidário, o autor é ainda mais duro: os partidos não produzem doutrina ou programa sério de defesa, limitando-se a chavões – ora herdados da antiga doutrina de Segurança Nacional, ora reações automáticas contra ela –, o que deixa a atuação legislativa dependente de iniciativas individuais, sem coerência programática.

Ana Amélia Penido Oliveira, Suzeley Kalil e Jorge Oliveira Rodrigues examinam o papel do Poder Legislativo na reconstrução da política de defesa e no controle das Forças Armadas após as transições dos regimes burocrático-autoritários na América do Sul, tomando como referência comparativa Brasil, Argentina, Chile e Venezuela[21]. Nesse sentido, os autores sintetizam o problema político central em contextos democráticos. O tema da defesa tende a produzir baixo retorno eleitoral, o que contribui para o desinteresse parlamentar; já sob regimes autoritários, a vinculação à área pode significar envolvimento com repressão. O resultado é uma combinação perversa entre apatia legislativa e autonomia militar.

O argumento parte de uma crítica às teorias clássicas do controle civil-militar, formuladas a partir da experiência dos países centrais. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, o controle civil resultou de processos históricos nos quais a burguesia assumiu o monopólio da força anteriormente concentrado na aristocracia. Na América Latina, contudo, a força não foi apenas instrumento do Estado, mas elemento constitutivo de sua formação. Isso altera profundamente as condições do controle civil: a profissionalização militar, que, em contextos

---

20 Ibidem.

21 OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; KALIL, Suzeley; RODRIGUES, Jorge Oliveira. Defesa não dá voto na democracia: reflexões sobre o Legislativo na América do Sul. *Estudios Internacionales*, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, ano 57, n. 210, p. 85-112, 2025. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/10.2307/27441525. Acesso em: 18 fev. 2026.

centrais, tende a afastar os militares da política, pode, na periferia, reforçar sua presença como ator político relevante.

No plano institucional, embora as constituições dos países analisados pelos autores, inclusa a brasileira, atribuam ao Legislativo funções relevantes na formulação e fiscalização da política de defesa, a prática revela forte hipertrofia do Executivo. O Presidente, como comandante-em-chefe, concentra competências decisivas relativas à estrutura, ao emprego e à orientação estratégica das Forças Armadas. As iniciativas legislativas na área frequentemente partem do Executivo e, não raro, das próprias corporações militares. O Parlamento atua de modo predominantemente reativo, limitando-se a aprovar, modificar ou ratificar propostas já consolidadas, sem exercer controle sistemático sobre a burocracia de defesa. Essa dinâmica favorece o insulamento militar e amplia a distância entre os valores castrenses e as demandas sociais, gerando fragilidade na consolidação democrática.

Entre os instrumentos de controle parlamentar, o orçamento ocupa posição central. Os autores sustentam que o orçamento de defesa não deve ser compreendido apenas como peça técnica de registro de receitas e despesas, mas como expressão concreta das prioridades estratégicas do Estado. A transparência orçamentária, a vinculação entre recursos e objetivos e a existência de mecanismos regulares de auditoria são condições fundamentais para o controle democrático. A opacidade, ao contrário, estimula corporativismo, burocratização e captura decisória sob o argumento do sigilo militar.

Os autores também examinam o funcionamento das comissões parlamentares de defesa e o papel das assessorias técnicas. Embora todos os países analisados possuam comissões permanentes dedicadas ao tema, a qualidade da assessoria varia consideravelmente. A Argentina destaca-se pela presença de especialistas civis e maior autonomia técnica. Já no Brasil e no Chile, a assessoria tende a ser mais frágil e dependente de informações fornecidas pelos próprios militares. Por seu turno, na Venezuela, a estrutura de assessoramento é reduzida. Soma-se a isso a atuação de lobbies militares e da indústria de defesa, que podem influenciar decisões parlamentares, sobretudo quando há déficit de capacitação técnica no Legislativo.

Em síntese, os autores sustentam que a consolidação democrática na América do Sul depende do fortalecimento efetivo do Poder Legislativo na área de

defesa. Não se trata apenas de previsão constitucional de competências, mas de capacidade real de fiscalização, deliberação qualificada, controle orçamentário e mediação entre política de defesa e sociedade civil. Nessa linha, observa-se que onde o parlamento não exerce plenamente suas atribuições, amplia-se a autonomia militar e enfraquece-se a densidade democrática do regime. A frase que inspira o título, longe de ser mero comentário anedótico, expressa um dilema estrutural: enquanto a defesa permanecer politicamente pouco rentável e tecnicamente monopolizada pelas corporações militares, o controle democrático das Forças Armadas continuará incompleto.

No marco jurídico brasileiro das compras militares, o papel do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União (TCU) é central para assegurar que a dimensão estratégica da defesa não se dissocie dos princípios do Estado Democrático de Direito. Em setores sensíveis, nos quais se invocam razões de soberania e segurança nacional para justificar regimes diferenciados de contratação, a atuação dessas instituições constitui elemento indispensável de equilíbrio entre poder decisório e controle republicano.

O Congresso Nacional exerce controle político, orçamentário e normativo sobre a política de defesa. Nos termos da Constituição Federal, cabe ao Legislativo deliberar sobre leis orçamentárias, autorizar créditos, fiscalizar atos do Poder Executivo e aprovar tratados e acordos internacionais que impliquem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Megaprojetos militares frequentemente envolvem compromissos financeiros plurianuais, operações de crédito e acordos intergovernamentais que exigem apreciação legislativa. O controle parlamentar, portanto, não se limita à aprovação formal de despesas, mas abrange o debate público sobre prioridades estratégicas, sustentabilidade fiscal e alinhamento com o interesse nacional.

Além disso, o Congresso Nacional pode convocar ministros, realizar audiências públicas, instaurar comissões e requerer informações sobre programas de defesa. Essa dimensão deliberativa é especialmente relevante quando decisões de grande impacto geopolítico ou industrial estão em jogo. A fiscalização parlamentar contribui para a legitimação democrática das escolhas estratégicas, ainda que parte das informações possa ser tratada sob regime de confidencialidade.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, exerce controle externo de natureza técnica sobre a legalidade, legitimidade e economicidade das contratações públicas, inclusive no setor de defesa. Advém da escolha feita pelo constituinte que o TCU promova o controle, primordialmente, a posteriori. Contudo, cada vez mais os trabalhos do Tribunal procuram colocá-lo em condição de se antecipar às más práticas de gestão e evitar o dano ou, ao menos, reduzi-lo ao mínimo possível. É muito importante frisar a amplitude do que seja má prática de gestão. Ela não se resume a atos de que resultem débitos (desvios, desfalques e gestão ilegítima ou antieconômica). Deve-se conceituá-la mais amplamente, para abranger estruturas e procedimentos não-ideais adotados em órgãos, entidades e programas de governo. Não há dúvida de que o desarranjo organizacional drena valiosos recursos que poderiam ser mais bem aproveitados.

Sem negar a possibilidade de haver controle prévio sobre atos e contratos, reforça-se a noção de que o ordenamento jurídico brasileiro não estabelece a prévia homologação pelo Tribunal de Contas de procedimentos licitatórios da Administração Pública ou exige autorização dessa Corte para que órgão ou entidade assine contratos ou registro prévio de despesa para considerá-la legal. Excluída situação muito peculiar vinculada ao exercício da competência de apreciação de atos para fins e registro, prevista na Súmula do STF nº 6, atos e contratos da Administração prescindem do pronunciamento do Tribunal de Contas para produzirem efeitos. A autoridade administrativa competente deflagra licitações, assina contratos e executa despesas sem precisar de qualquer anuência prévia do órgão técnico de contas.

Portanto, o Tribunal de Contas é tradicionalmente visto como órgão que atua sobre fatos consumados, a exemplo de um legista que se debruça sobre um corpo sem vida para deslindar a causa mortis e identificar eventuais agentes responsáveis pelo óbito[22]. É, realmente, o que ocorre nas prestações e tomadas de contas – inclusive as especiais – de administradores e responsáveis, que são entregues à Corte de Contas após o encerramento de um determinado período de

[22] As tomadas de contas especiais (TCEs) são instauradas diante da constatação de fatos já ocorridos, conforme se depreende do art. 8º da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992), pelo qual sua instauração deverá ocorrer quando da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

gestão. Os processos de contas são exemplos clássicos de controle posterior. Há outros exemplos, mas sua exploração escapa ao objeto deste trabalho.

Certamente, o Tribunal de Contas alcança maior efetividade em sua atuação quando toma providências prévias ou concomitantes à ocorrência dos fatos objeto de controle, antes que o prejuízo ocorra23. É nesse sentido que as Cortes de Contas vêm, gradualmente, direcionando seus esforços. Apesar de esses tipos de controle serem mais efetivos, paradoxalmente, neles é mais difícil dimensionar o impacto das ações. Em alguns casos, é virtualmente impossível fazê-lo. No mais das vezes, a sociedade não toma conhecimento da valorosa contribuição dada pelo Tribunal.

O controle concomitante ou simultâneo se revela quando o Tribunal, por exemplo, fiscaliza procedimentos licitatórios, contratos, convênios e programas de governo que estão em curso. Verificada uma ilegalidade, o Tribunal assina prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da CF) . No bojo desse tipo de controle, o TCU pode analisar processos de contratação durante sua realização, seja por meio de licitação ou via contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), bem como prescrutar cláusulas de contratos em cumprimento e a execução financeira de projetos. Em compras militares, sua atuação frequentemente envolve exame de justificativas técnicas para afastamento da competição, análise de transferência de tecnologia, avaliação de sobrepreço e fiscalização de cronogramas físicos e financeiros.

Outra face do trabalho do TCU é responder consultas que lhe são formuladas. A Lei Orgânica traça regras gerais sobre essas atribuições feitas, tendo cabido ao Regimento Interno disciplinar o procedimento e definir regras para o seu conhecimento.

As disposições da LOTCU e do RITCU, dentre outras disposições, determinam que a consulta somente pode ser formulada por determinadas autoridades (especificadas apenas em sede regimental, com o registro de que, para algumas, ainda se exige a devida pertinência temática com as respectivas áreas de atribuição) Somado a isso, a consulta deve versar sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, não tratando exclusivamente de

---

[23] Quando assina prazo para que órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, simultaneamente, o Tribunal pode decretar, por exemplo, a cautelar de suspensão de ato ou procedimento (art. 276 do Regimento Interno do TCU – RITCU) ou, no caso de contrato, suspender cautelarmente a sua execução.

um caso concreto e que trate de matéria de competência do TCU. A resposta à consulta tem caráter normativo e é prejulgamento de uma tese, mas não do fato ou caso concreto.

O Regimento Interno é incisivo quanto ao não-conhecimento de consultas que versem apenas sobre caso concreto. A preocupação com a utilização da consulta para fundamentar atos praticados em situações concretas é realmente muito grande, tanto que a Lei Orgânica e o Regimento Interno destacam parágrafos para deixar patente que a resposta à consulta tem caráter normativo e é prejulgamento de tese, mas não do fato ou caso concreto. O cuidado é compreensível. O Tribunal não poderia se ver na incômoda situação de julgar antecipadamente algo que seria objeto de avaliação em processos de contas ou de fiscalização. Em suma, não seria cabível julgar duas vezes o mesmo fato.

O STF decidiu que não cabe impugnar em mandado de segurança coletivo decisão proferida pelo Tribunal de Contas em resposta à consulta de órgão da administração. A decisão do TC que responde à consulta, ainda que dotada de caráter normativo, "é insuscetível de produzir efeitos concretos ou imediatos, em detrimento de direito subjetivo dos associados da impetrante" (STF – Pleno – MS no 22.615-3/DF, Relator Min. Octávio Gallotti, decisão: 14/8/1997). Os fundamentos levam a concluir pela inadequação do mandado de segurança, em qualquer de suas variações, para impugnar resposta a consulta.

A despeito do indiscutível caráter normativo da resposta à consulta, o Judiciário é taxativo em dizer que não se confunde com efeito vinculante:

> Natureza das decisões do Tribunal de Contas da União: O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que as decisões do TCU não têm caráter vinculante (TSE Processo administrativo no 15.698/DF – Rel. Min. Eduardo Alckmin, Diário da Justiça, Seção I, 21 out. 1997, p. 53.430, onde foi citado o precedente do STF: MS/STF n 21.466).

O caráter normativo das respostas em consultas alcança os jurisdicionados do Tribunal de Contas em seus atos de gestão, mas não o exercício da função judicante por órgãos judiciários. O efeito vinculante, por sua vez, é a subsunção de um julgado a entendimento que se consolidou em decisões reiteradas proferidas por tribunais superiores. Esse efeito fixa uma determinada interpretação que, uma vez estabelecida, força a uniformização da jurisprudência futura de todos os órgãos julgadores.

A associação da normatividade conferida à resposta à consulta com a característica de que fixa uma tese sobre dispositivos legais e regulamentares faz com que o acórdão que a veicula esteja no espectro da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a teor do art. 102, I, a, da Carta da República, pois essa resposta é ato normativo federal. Citamos jurisprudência do Colendo Excelso:

> As decisões do Tribunal de Contas da União proferidas em consultas têm caráter normativo e constituem prejulgamento da tese, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 8.443/92. São, portanto, atos normativos. Relevância da arguição de inconstitucionalidade da acumulação de proventos e vencimentos, quando a acumulação de vencimentos não é permitida na atividade. Precedentes do Plenário do STF. (ADI nº 1.691-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 12/12/97).

Percebe-se, portanto, que a atuação do TCU em setores estratégicos exige equilíbrio delicado. Por um lado, o Tribunal não pode se abster de exercer controle sob o argumento de segurança nacional, sob pena de fragilizar a *accountability* democrática. Por outro, deve reconhecer as especificidades técnicas e estratégicas do setor, evitando substituir decisões políticas legítimas por juízos meramente economicistas. O controle não pode desconsiderar que a vantajosidade em defesa nem sempre se reduz ao menor preço, podendo envolver fatores de autonomia tecnológica, interoperabilidade e segurança estratégica.

A interação entre Congresso e TCU compõe um sistema de freios e contrapesos. Enquanto o Parlamento exerce controle político e define diretrizes gerais, o Tribunal realiza controle técnico-jurídico. Essa complementaridade é essencial para evitar tanto a captura decisória quanto o paralisante excesso de intervenção. Em megaprojetos de longa duração, a previsibilidade institucional e a estabilidade das decisões são tão importantes quanto o escrutínio rigoroso.

Importa também considerar que o controle em defesa pode assumir formatos diferenciados, como relatórios com partes classificadas, sessões reservadas e acesso restrito a documentos sensíveis. A confidencialidade, nesses casos, deve ser instrumento de proteção estratégica e não mecanismo de blindagem indevida. O desafio institucional consiste em assegurar que o sigilo seja proporcional, temporário e fundamentado, preservando o núcleo essencial da transparência.

Em síntese, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União desempenham papel estruturante na governança das compras militares. Dessa forma, garantem que decisões estratégicas, ainda que tomadas em ambiente de elevada sensibilidade política e tecnológica, permaneçam submetidas à legalidade, à responsabilidade fiscal e ao debate democrático. A legitimidade das aquisições de defesa depende não apenas de sua eficácia operacional, mas também da robustez dos mecanismos institucionais que as supervisionam.

O controle das políticas e aquisições de defesa no Brasil é exercido, em grande medida, por duas instâncias institucionais centrais: o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Congresso Nacional.

O Tribunal de Contas da União atua como órgão técnico de fiscalização contábil, financeira, orçamentária e operacional, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, avaliando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, inclusive em contextos marcados por elevado grau de sigilo. Sua competência abrange a apreciação de contratos administrativos complexos, inclusive aqueles relacionados à área de defesa, nos quais se inserem estruturas de compensação tecnológica (offsets) e arranjos intergovernamentais, frequentemente caracterizados por elevada assimetria informacional e riscos de captura decisória.

Nesse âmbito, a atuação do Tribunal também encontra fundamento na legislação infraconstitucional, notadamente na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU), que lhe confere poderes para realizar auditorias, inspeções e julgamentos de contas, bem como determinar medidas corretivas e sancionatórias. Ademais, a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) reforça a centralidade do controle externo na verificação da regularidade das contratações públicas, inclusive quanto à conformidade com os princípios da administração pública.

O acesso do Tribunal de Contas da União a informações sigilosas constitui elemento central para a efetividade do controle externo, não sendo o sigilo oponível ao exercício de suas competências constitucionais. Ao contrário, o Tribunal dispõe de acesso institucional qualificado a documentos e dados necessários à fiscalização, inclusive aqueles protegidos por restrições de acesso, nos termos do art. 42 da Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Tal prerrogativa, contudo,

é acompanhada do dever correlato de resguardar o sigilo sempre que a informação estiver legalmente classificada ou envolver matéria sensível à segurança do Estado, à defesa nacional ou a interesses estratégicos. Nessas hipóteses, o Tribunal atua sob regimes de confidencialidade, assegurando que o exercício do controle se dê de forma compatível com a proteção das informações, de modo a harmonizar a exigência de fiscalização com a preservação do sigilo juridicamente estabelecido.

Já o Congresso Nacional desempenha função essencial de controle político e orçamentário, com fundamento nos artigos 44, 48 e 49 da Constituição Federal, que lhe atribuem a competência para legislar, fiscalizar e exercer o controle externo dos atos do Poder Executivo. No plano orçamentário, tal atribuição se concretiza especialmente por meio dos arts. 165 a 169 da Constituição, que disciplinam o sistema de planejamento e orçamento (PPA, LDO e LOA), conferindo ao Parlamento a prerrogativa de deliberar sobre a alocação de recursos públicos, inclusive na área de defesa.

No exercício da função fiscalizatória, destacam-se os instrumentos previstos no art. 50 da Constituição, que autorizam a convocação de Ministros de Estado e o encaminhamento de requerimentos de informação, bem como o art. 58, § 2º, que disciplina a atuação das comissões parlamentares, incluindo a realização de audiências públicas e o acompanhamento de políticas públicas. No âmbito regimental, tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto o do Senado Federal detalham esses mecanismos, prevendo a atuação de comissões temáticas permanentes (como a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional), responsáveis por examinar matérias relativas à defesa, promover debates qualificados e exercer controle político contínuo sobre as ações do Executivo.

Além disso, o controle externo exercido pelo Congresso é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas da União, conforme disposto no art. 71 da Constituição, configurando um modelo institucional híbrido em que se articulam dimensões técnicas e políticas de supervisão. Nesse arranjo, enquanto o TCU oferece suporte especializado na análise de legalidade, legitimidade e economicidade, o Congresso exerce o controle político e deliberativo, valendo-se de instrumentos como audiências públicas, requerimentos de informação e apreciação de contas. Embora, na prática, a elevada complexidade técnica dos temas de defesa e a baixa mobilização social possam limitar a intensidade desse

controle, o desenho constitucional assegura os meios necessários para a promoção da transparência, da *accountability* e da responsabilização democrática na gestão dos recursos públicos.

O fortalecimento desse arranjo passa pela ampliação da capacidade institucional, pelo acesso qualificado à informação e pela consolidação de uma cultura de controle que reconheça, simultaneamente, as especificidades do setor de defesa e as exigências do Estado democrático.

A transparência nas contratações militares constitui elemento estruturante do Estado Democrático de Direito, na medida em que condiciona a legitimidade das decisões públicas em setores historicamente marcados pela opacidade. Embora a defesa nacional envolva, por definição, dimensões sensíveis (como sigilo estratégico, soberania e segurança), tais especificidades não afastam a exigência de controle democrático, mas antes impõem a sua qualificação. O desafio reside, portanto, em compatibilizar a proteção de informações estratégicas com os princípios constitucionais da publicidade, da moralidade administrativa e da responsabilização institucional, evitando que o argumento da segurança nacional seja instrumentalizado como justificativa genérica para a restrição indevida de informações.

Essa exigência não decorre apenas de imperativos administrativos, mas insere-se no próprio núcleo do constitucionalismo moderno, no qual o dever de prestação de contas e a supervisão dos atos de poder se afirmam como elementos indissociáveis da democracia representativa. A experiência comparada e o desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo evidenciam que a legitimidade do exercício do poder (inclusive na política de defesa) depende da existência de mecanismos efetivos de controle, capazes de assegurar que as decisões estatais reflitam, tanto quanto possível, a vontade democrática e se submetam a parâmetros de responsabilidade pública.

Nesse contexto, o controle democrático das contratações militares não se esgota na transparência formal dos atos administrativos, mas abrange um conjunto mais amplo de mecanismos institucionais, que incluem a atuação do Poder Legislativo, o controle externo exercido pelos tribunais de contas e a participação indireta da sociedade civil por meio de instrumentos de fiscalização e acesso à informação. Trata-se de um campo no qual a assimetria informacional é particularmente acentuada, o que exige o fortalecimento de capacidades técnicas e

institucionais para a análise de contratos complexos, frequentemente associados a transferências de tecnologia, acordos governamentais (G2G) e cláusulas de confidencialidade.

A centralidade desse arranjo institucional revela-se ainda mais evidente diante da tendência histórica de concentração decisória no Poder Executivo em matérias de política externa e de defesa, frequentemente justificada pela urgência, pela complexidade técnica e pela sensibilidade estratégica dessas agendas. Tal dinâmica, quando não devidamente contrabalançada, pode conduzir a um déficit democrático na formulação dessas políticas, caracterizado pela baixa participação parlamentar e pela limitada capacidade de escrutínio público. A literatura demonstra que a abdicação ou o enfraquecimento do controle legislativo tende a produzir decisões menos estáveis, mais suscetíveis a pressões intraburocráticas e potencialmente dissociadas das preferências sociais mais amplas, o que reforça a necessidade de institucionalização de mecanismos robustos de supervisão.

Por fim, a consolidação de um regime efetivo de transparência e controle nas contratações militares demanda não apenas a abertura de dados, mas a estruturação de um verdadeiro sistema de responsabilização democrática, no qual a publicidade seja acompanhada de inteligibilidade, rastreabilidade decisória e possibilidade real de escrutínio. Nesse sentido, a diplomacia congressual e os instrumentos de participação legislativa emergem como vetores fundamentais para a superação da opacidade estrutural do setor de defesa, contribuindo para a construção de políticas públicas mais legítimas, estáveis e alinhadas aos valores constitucionais.

Oliveira, Kalil e Rodrigues desenvolvem análise sofisticada sobre a baixa centralidade política da defesa nos regimes democráticos, especialmente na América do Sul, articulando dimensões históricas, institucionais e políticas. A tese central parte da constatação de que, diferentemente de outras políticas públicas, a defesa nacional possui baixa atratividade eleitoral, o que reduz o incentivo para que parlamentares e governos invistam capital político no tema, sintetizado na ideia de que "defesa não dá voto"[24].

[24] OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; KALIL, Suzeley; RODRIGUES, Jorge Oliveira. Defesa não dá voto na democracia: reflexões sobre o Legislativo na América do Sul. *Estudios Internacionales*, n. 210, Universidad de Chile, 2025.

A análise destaca que essa realidade não pode ser compreendida a partir dos modelos clássicos desenvolvidos para países centrais, como Estados Unidos e Europa Ocidental. Nessas experiências, o controle civil sobre os militares decorre de um processo histórico específico de construção do Estado, marcado pela subordinação progressiva das forças armadas. Já na América Latina, a trajetória é distinta: a força, e, portanto, as instituições militares, não apenas compõem o Estado, mas participam ativamente de sua formação e identidade. Isso produz um padrão mais complexo de relações civis-militares, no qual a autonomia militar tende a ser maior e o controle democrático mais limitado.

Os autores examinam o papel do Poder Legislativo na reconstrução das políticas de defesa após as transições dos regimes autoritários para a democracia, tomando como referência Brasil, Argentina, Chile e Venezuela. Embora, em tese, a defesa devesse ser tratada como qualquer outra política pública (sujeita a deliberação, formulação e controle), o que observam os autores é um déficit de atuação parlamentar.

As decisões de defesa são, em geral, concentradas no Executivo e aprovadas pelo Legislativo com baixo grau de debate, contraste marcante em relação a áreas como saúde ou educação.

Os autores também evidenciam fatores institucionais que explicam essa fragilidade. Citam, pois, a baixa capacidade técnica das assessorias parlamentares em temas de defesa; a influência persistente das forças armadas e da indústria de defesa; e a própria lógica das transições políticas na região, que frequentemente preservaram espaços de autonomia militar. Como resultado, o controle legislativo tende a ser limitado ou meramente formal, enquanto o Executivo concentra a condução estratégica e orçamentária da defesa[25].

Outro ponto relevante é a crítica à visão restrita que reduz a política de defesa à relação entre governo e forças armadas, negligenciando o papel da sociedade civil. Os autores argumentam que o controle democrático efetivo depende também do grau de conhecimento, interesse e engajamento social em relação ao tema. A defesa permanece, porém, como um "arcano", distante do debate público, o que reforça seu baixo peso eleitoral e retroalimenta o ciclo de negligência política.

---

[25] OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; KALIL, Suzeley; RODRIGUES, Jorge Oliveira. Defesa não dá voto na democracia: reflexões sobre o Legislativo na América do Sul. Estudios Internacionales, Santiago: *Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile*, ano 57, n. 210, p. 85-112, 2025. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27441525>. Acesso em: 18 fev. 2026.

Para os autores, a superação desse quadro exige transformar a defesa em uma política pública mais transparente, debatida e socialmente legitimada. Isso implica fortalecer o papel do Legislativo, ampliar a capacidade técnica institucional e aproximar o tema da sociedade. Sem isso, a defesa continuará ocupando uma posição marginal nas democracias latino-americanas – relevante do ponto de vista estratégico, mas politicamente subvalorizada.

Em outra quadra, já havíamos alertado sobre os desafios do Parlamento à supervisão da política externa como um todo. A análise da diplomacia congressual evidencia um conjunto consistente de limitações estruturais à atuação do Parlamento no controle da política externa, revelando um padrão recorrente de fragilidade institucional e predominância do Poder Executivo. Em primeiro lugar, observa-se que o Congresso brasileiro, mais do que delegar competências, frequentemente abdica de sua própria autoridade na matéria, deixando de exercer de forma ativa suas prerrogativas constitucionais. Essa postura está associada, em grande medida, à elevada complexidade técnica da política externa, que envolve conhecimentos especializados (como comércio internacional, câmbio e finanças) nem sempre dominados pelos parlamentares, o que contribui para seu afastamento do processo decisório e favorece a centralização no Executivo.

Além disso, a participação do Legislativo em negociações internacionais não se encontra plenamente institucionalizada, dependendo, em larga medida, da discricionariedade do Presidente da República, que decide, conforme o contexto político e a sensibilidade da matéria, se incluirá ou não parlamentares nos processos negociais. Essa dependência revela um déficit de previsibilidade e de institucionalização do controle parlamentar. Soma-se a isso a baixa pressão da opinião pública sobre temas de política externa, o que reduz os incentivos políticos para uma atuação mais incisiva do Congresso e contribui para o insulamento decisório dessa área.

No plano mais amplo dos sistemas presidencialistas latino-americanos, a literatura aponta ainda que o Legislativo tende a desempenhar um papel predominantemente reativo, atuando de forma obstrutiva ou negativa, em vez de exercer uma função propositiva na formulação de políticas públicas. Como consequência, sua influência na política externa se dá, em grande parte, de forma indireta e difusa, por meio de discursos, manifestações públicas e tentativas de moldar a opinião pública, mais do que por intervenção efetiva nos processos decisórios.

Em síntese, delineia-se um modelo de controle parlamentar marcado pela baixa intensidade, pela reatividade e pela dependência do Executivo, no qual fatores como a complexidade técnica, a limitada mobilização social e os reduzidos incentivos eleitorais contribuem para a manutenção de um padrão de participação episódica e, não raro, meramente formal.

A análise do poder-dever de revisão parlamentar em política externa revela um quadro recorrente de fragilidade na supervisão legislativa, marcado por limitações institucionais e práticas[26]. Embora as constituições contemporâneas, em geral, atribuam ao Parlamento competências formais de fiscalização dos atos do Executivo nessa matéria, a efetividade desses mecanismos é frequentemente questionada pela literatura especializada, que aponta déficits relevantes em sua aplicação concreta.

Um dos principais problemas identificados é a baixa institucionalização da participação parlamentar, especialmente no que se refere à atuação em negociações internacionais. Não apenas inexistem exemplos consolidados de diplomacia parlamentar no Brasil, como também os mecanismos de consulta entre Executivo e Legislativo são irregulares e dependem da discricionariedade política do governo. Na prática, a inclusão de parlamentares em processos decisórios internacionais ocorre de forma episódica, condicionada à vontade do Presidente da República, à sensibilidade do tema e ao contexto político, o que compromete a previsibilidade e a consistência do controle legislativo.

Adicionalmente, a supervisão parlamentar é enfraquecida pela baixa pressão da opinião pública, o que reduz os incentivos políticos para uma atuação mais incisiva do Congresso em temas de política externa. Esse insulamento contribui para a manutenção de uma lógica decisória concentrada no Executivo, na qual o Parlamento exerce, quando muito, uma influência indireta e limitada. Ainda que haja uma tendência contemporânea de ampliação dos instrumentos de controle e de maior envolvimento social, tal movimento permanece desigual e incipiente.

No plano comparado, observa-se que mesmo reformas institucionais voltadas a ampliar os poderes parlamentares em política externa produzem

---

[26] MAIA, Clarita Costa. O poder-dever de revisão das questões de política externa pelo Parlamento. *In:* MENEGUIM, Fernando Boarato. (Org.). *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*. 1. ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011, v. 1, p. 177-204.

resultados aquém do esperado. No caso francês, por exemplo, alterações constitucionais recentes não lograram modificar substancialmente o equilíbrio entre Executivo e Legislativo, mantendo a predominância do primeiro. Em alguns casos, a ampliação formal das competências parlamentares é interpretada como meramente simbólica ou até mesmo como instrumento de legitimação de um reforço do poder executivo, sem efetivo incremento da capacidade de supervisão.

Em síntese, o Parlamento dispõe, em tese, de instrumentos relevantes de controle da política externa, mas sua performance é limitada por fatores como a dependência do Executivo, a baixa institucionalização dos mecanismos de participação, a reduzida pressão social e a eficácia apenas formal de algumas reformas. O resultado é um modelo de supervisão caracterizado por baixa intensidade, irregularidade e, não raro, caráter meramente formal, no qual o controle legislativo não acompanha a centralidade estratégica da política externa na atuação estatal.

No Brasil, a governança democrática da defesa nacional revela um descompasso persistente entre competência formal e poder efetivo. Como observa Eliézer Rizzo de Oliveira, embora a Constituição Federal atribua ao Congresso Nacional funções relevantes — legislar, fiscalizar, aprovar o orçamento e autorizar a guerra, entre outras —, a direção concreta da política de defesa permanece concentrada no Presidente da República, comandante supremo das Forças Armadas. Essa concentração alcança decisões sensíveis, como a aquisição de armamentos e o emprego interno das Forças Armadas, que podem ocorrer por decisão exclusiva do Executivo, sem consulta prévia ou referendo legislativo. O resultado é uma zona decisória opaca, na qual a competência constitucional do Parlamento nem sempre se traduz em capacidade real de controle.

Para Rizzo de Oliveira, a fragilidade do controle parlamentar não decorre da ausência de atribuições formais, mas de fatores políticos, institucionais e culturais. A defesa raramente ocupa posição central na agenda pública, produz baixo retorno eleitoral e compete, nas comissões temáticas, com áreas de maior visibilidade social. Soma-se a isso o limitado conhecimento parlamentar sobre as Forças Armadas, que frequentemente leva à projeção sobre elas de expectativas de solução para problemas civis — segurança pública, meio ambiente ou questões sociais —, confundindo missões institucionais e dificultando a formulação de uma política de defesa consistente. No plano partidário, o diagnóstico é igualmente severo: os partidos não produzem doutrina ou programa robusto de defesa, limitando-se a

chavões herdados da antiga doutrina de Segurança Nacional ou a reações automáticas contra ela, o que torna a atuação legislativa dependente de iniciativas individuais e desprovida de coerência programática.

Ana Amélia Penido Oliveira, Suzeley Kalil e Jorge Oliveira Rodrigues desenvolvem diagnóstico convergente ao examinar o papel do Poder Legislativo na reconstrução da política de defesa e no controle das Forças Armadas após as transições dos regimes burocrático-autoritários na América do Sul, com referência comparativa a Brasil, Argentina, Chile e Venezuela. Para os autores, a defesa nacional apresenta baixa atratividade eleitoral — sintetizada na expressão de que "defesa não dá voto" —, o que contribui para o desinteresse parlamentar. Em contextos autoritários, por outro lado, a vinculação ao tema pode significar associação com repressão. Dessa combinação resulta um padrão perverso: apatia legislativa, autonomia militar e baixa densidade democrática na formulação da política de defesa.

A análise desses autores parte de uma crítica às teorias clássicas do controle civil-militar, formuladas a partir da experiência dos países centrais. Na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, o controle civil resultou de processos históricos nos quais a burguesia assumiu o monopólio da força antes concentrado na aristocracia. Na América Latina, entretanto, a força não foi apenas instrumento do Estado, mas elemento constitutivo de sua formação. Por isso, a profissionalização militar, que nos países centrais tende a afastar os militares da política, pode, na periferia, reforçar sua presença como ator político relevante.

No plano institucional, embora as constituições dos países analisados atribuam ao Legislativo competências relevantes na formulação e fiscalização da defesa, a prática revela hipertrofia do Executivo. O Presidente, como comandante-em-chefe, concentra decisões relativas à estrutura, ao emprego e à orientação estratégica das Forças Armadas. As iniciativas legislativas frequentemente partem do Executivo e, não raro, das próprias corporações militares. O Parlamento, por sua vez, atua de modo predominantemente reativo, aprovando, modificando ou ratificando propostas previamente consolidadas, sem exercer controle sistemático sobre a burocracia de defesa. Essa dinâmica favorece o insulamento militar, amplia a distância entre valores castrenses e demandas sociais e fragiliza a consolidação democrática.

Entre os instrumentos de controle parlamentar, o orçamento ocupa posição central. Oliveira, Kalil e Rodrigues sustentam que o orçamento de defesa não deve ser compreendido apenas como peça técnica de receitas e despesas, mas como expressão concreta das prioridades estratégicas do Estado. Transparência orçamentária, vinculação entre recursos e objetivos e mecanismos regulares de auditoria são condições indispensáveis ao controle democrático. A opacidade, ao contrário, favorece o corporativismo, a burocratização e a captura decisória sob o argumento do sigilo militar.

Os autores também destacam a importância das comissões parlamentares de defesa e das assessorias técnicas. Embora os países analisados disponham de comissões permanentes dedicadas ao tema, a qualidade do assessoramento varia significativamente. A Argentina sobressai pela presença de especialistas civis e maior autonomia técnica; Brasil e Chile revelam estruturas mais frágeis, frequentemente dependentes de informações fornecidas pelos próprios militares; e a Venezuela apresenta assessoramento reduzido. Esse déficit técnico amplia a influência de lobbies militares e da indústria de defesa, sobretudo quando o Legislativo carece de capacidade própria para avaliar decisões complexas.

Daí decorre a conclusão de que a consolidação democrática na América do Sul depende do fortalecimento efetivo do Poder Legislativo na área de defesa. Não basta a previsão constitucional de competências; é necessária capacidade real de fiscalização, deliberação qualificada, controle orçamentário e mediação entre política de defesa e sociedade civil. Enquanto a defesa permanecer politicamente pouco rentável e tecnicamente monopolizada pelas corporações militares, o controle democrático das Forças Armadas continuará incompleto.

No marco jurídico brasileiro das compras militares, esse problema assume especial relevância. O Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União desempenham papel central para assegurar que a dimensão estratégica da defesa não se dissocie dos princípios do Estado Democrático de Direito. Em setores sensíveis, nos quais razões de soberania e segurança nacional frequentemente justificam regimes diferenciados de contratação, essas instituições funcionam como mecanismos indispensáveis de equilíbrio entre poder decisório e controle republicano.

O Congresso Nacional exerce controle político, orçamentário e normativo sobre a política de defesa. Nos termos da Constituição Federal, cabe-lhe deliberar sobre leis orçamentárias, autorizar créditos, fiscalizar atos do Poder Executivo e

aprovar tratados e acordos internacionais que impliquem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Megaprojetos militares frequentemente envolvem compromissos financeiros plurianuais, operações de crédito, acordos intergovernamentais e arranjos industriais complexos, o que torna a apreciação legislativa essencial não apenas para a autorização formal de despesas, mas também para o debate público sobre prioridades estratégicas, sustentabilidade fiscal e alinhamento ao interesse nacional.

Além disso, o Congresso pode convocar ministros, realizar audiências públicas, instaurar comissões e requerer informações sobre programas de defesa, com fundamento nos arts. 50 e 58, § 2º, da Constituição. No âmbito regimental, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal dispõem de comissões temáticas permanentes, como as Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, responsáveis por examinar matérias relativas à defesa, promover debates qualificados e exercer controle político contínuo sobre o Executivo. Essa dimensão deliberativa é especialmente relevante quando estão em jogo decisões de grande impacto geopolítico, tecnológico, industrial e orçamentário.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, exerce controle externo de natureza técnica sobre a legalidade, legitimidade e economicidade das contratações públicas, inclusive no setor de defesa, nos termos dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal. Sua atuação encontra fundamento também na Lei nº 8.443/1992, que lhe confere poderes para realizar auditorias, inspeções, julgamentos de contas e determinações corretivas ou sancionatórias. A Lei nº 14.133/2021 reforça essa centralidade ao submeter as contratações públicas, inclusive aquelas realizadas sob regimes excepcionais, aos princípios da administração pública e ao controle externo.

Embora o controle exercido pelo TCU seja tradicionalmente associado à atuação a posteriori, sua prática contemporânea tem buscado prevenir danos, corrigir distorções durante a execução dos atos e antecipar más práticas de gestão. Essa má gestão não se limita a desvios, desfalques ou atos antieconômicos, mas inclui estruturas, procedimentos e desenhos institucionais inadequados, capazes de drenar recursos públicos e comprometer a eficiência estatal. Nesse sentido, o controle concomitante ou simultâneo permite ao Tribunal fiscalizar licitações, contratações diretas, contratos, convênios e programas em curso, podendo assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, nos termos do art. 71, IX, da Constituição.

No campo das compras militares, essa atuação pode envolver o exame de justificativas técnicas para afastamento da competição, a análise de cláusulas de transferência de tecnologia, a avaliação de sobrepreço, o acompanhamento de cronogramas físicos e financeiros, a fiscalização de offsets e a apreciação de arranjos intergovernamentais ou empresariais de elevada complexidade. Trata-se de um setor marcado por assimetria informacional, sigilo estratégico e risco de captura decisória, o que torna indispensável a existência de controle técnico especializado.

Isso não significa, contudo, que os atos e contratos da Administração dependam de homologação prévia do Tribunal de Contas para produzirem efeitos. Ressalvadas hipóteses específicas, como aquelas vinculadas à apreciação de atos para fins de registro, nos termos da Súmula nº 6 do STF, a autoridade administrativa competente pode deflagrar licitações, assinar contratos e executar despesas sem anuência prévia do TCU. O controle prévio ou concomitante, quando exercido, não deve ser confundido com autorização constitutiva de validade, mas com mecanismo de prevenção, fiscalização e correção de ilegalidades.

Outra dimensão relevante da atuação do TCU diz respeito às consultas. A Lei Orgânica do Tribunal e seu Regimento Interno disciplinam a possibilidade de determinadas autoridades formularem consultas sobre dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, desde que a matéria esteja no âmbito de competência da Corte e não trate exclusivamente de caso concreto. A resposta à consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento de tese, mas não de fato ou situação individualizada. Essa distinção é essencial para evitar que o Tribunal antecipe julgamento sobre matéria que poderá ser objeto de processo de contas ou fiscalização.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confirma essa natureza. No MS nº 22.615-3/DF, relator Ministro Octávio Gallotti, o STF decidiu que não cabe mandado de segurança coletivo contra decisão do Tribunal de Contas proferida em resposta à consulta de órgão da Administração, por se tratar de ato insuscetível de produzir efeitos concretos ou imediatos em detrimento de direito subjetivo. De modo semelhante, a ADI nº 1.691-MC, relator Ministro Moreira Alves, reconheceu que decisões do TCU em consultas possuem caráter normativo e constituem prejulgamento de tese, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.443/1992. Isso não as transforma, todavia, em decisões dotadas de efeito vinculante perante o Poder Judiciário. Como já assentado pelo Tribunal Superior Eleitoral no Processo Administrativo nº 15.698/DF, com referência ao precedente do STF no MS nº 21.466, as decisões do TCU não têm caráter vinculante em sentido jurisdicional.

A efetividade do controle externo em matéria de defesa depende, ainda, do acesso do TCU a informações sigilosas. O sigilo não é oponível ao exercício de suas competências constitucionais. O art. 42 da Lei nº 8.443/1992 assegura ao Tribunal acesso a documentos e dados necessários à fiscalização, inclusive quando submetidos a restrição de acesso. Essa prerrogativa é acompanhada do dever correlato de preservação da confidencialidade quando a informação estiver legalmente classificada ou envolver matéria sensível à segurança do Estado, à defesa nacional ou a interesses estratégicos. Assim, o Tribunal atua sob regimes de acesso qualificado, conciliando fiscalização e proteção do sigilo juridicamente estabelecido.

A atuação do TCU em setores estratégicos exige, portanto, equilíbrio institucional. De um lado, o Tribunal não pode se abster de controlar contratações sob o argumento genérico da segurança nacional, sob pena de fragilizar a *accountability* democrática. De outro, deve reconhecer as especificidades técnicas e estratégicas da defesa, evitando substituir decisões políticas legítimas por juízos estritamente economicistas. A vantajosidade em defesa nem sempre se reduz ao menor preço; pode envolver autonomia tecnológica, interoperabilidade, continuidade logística, transferência de tecnologia, segurança de suprimento e preservação de capacidades estratégicas.

A interação entre Congresso Nacional e TCU conforma, nesse contexto, um sistema de freios e contrapesos. Enquanto o Parlamento exerce controle político, orçamentário e deliberativo, o Tribunal oferece controle técnico-jurídico especializado. Essa complementaridade é fundamental para evitar tanto a captura decisória quanto o excesso paralisante de intervenção. Em megaprojetos de longa duração, a previsibilidade institucional e a estabilidade das decisões são tão relevantes quanto o escrutínio rigoroso.

A confidencialidade, quando necessária, pode assumir formatos compatíveis com o controle democrático: relatórios com partes classificadas, sessões reservadas, acesso restrito a documentos sensíveis e auditorias sob sigilo. O ponto decisivo é que o sigilo funcione como instrumento de proteção estratégica, e não como mecanismo de blindagem indevida. Sua utilização deve ser proporcional, temporária, motivada e sujeita a revisão, preservando o núcleo essencial da transparência e da responsabilização.

A transparência nas contratações militares constitui, assim, elemento estruturante do Estado Democrático de Direito. Embora a defesa nacional envolva dimensões sensíveis — soberania, segurança, capacidades operacionais e tecnologias críticas —, tais especificidades não afastam o controle democrático; ao contrário, exigem sua qualificação. O desafio consiste em compatibilizar a proteção de informações estratégicas com os princípios constitucionais da publicidade, moralidade administrativa, eficiência e responsabilidade institucional, impedindo que a segurança nacional seja convertida em justificativa genérica para a restrição indevida de informações.

Essa exigência insere-se no próprio núcleo do constitucionalismo contemporâneo, no qual prestação de contas, supervisão dos atos de poder e responsabilização pública são dimensões indissociáveis da democracia representativa. Nas contratações militares, o controle democrático não se esgota na transparência formal dos atos administrativos, mas compreende a atuação coordenada do Legislativo, dos tribunais de contas e da sociedade civil, por meio de instrumentos de fiscalização, acesso à informação e debate público qualificado.

A centralidade desse arranjo torna-se ainda mais evidente diante da tendência histórica de concentração decisória no Executivo em matérias de política externa e defesa. Tal concentração costuma ser justificada pela urgência, pela complexidade técnica e pela sensibilidade estratégica dessas agendas. Quando não adequadamente contrabalançada, entretanto, pode produzir déficit democrático, baixa participação parlamentar e reduzido escrutínio público. A literatura sobre diplomacia congressual aponta fenômeno semelhante na política externa: o Congresso, mais do que delegar competências, frequentemente abdica de sua autoridade, em razão da complexidade técnica, da baixa mobilização social e dos reduzidos incentivos eleitorais associados ao tema.

Esse padrão se manifesta na limitada institucionalização da participação parlamentar em negociações internacionais. A inclusão de parlamentares em processos decisórios depende, em larga medida, da discricionariedade do Presidente da República, da sensibilidade política da matéria e do contexto conjuntural. Como consequência, o Legislativo tende a atuar de forma reativa, episódica e indireta, influenciando a política externa mais por discursos, manifestações públicas e tentativa de moldar a opinião pública do que por intervenção efetiva nos processos decisórios. Mesmo reformas institucionais

voltadas a ampliar poderes parlamentares podem produzir resultados modestos quando não acompanhadas de capacidade técnica, rotinas de consulta e mecanismos de responsabilização.

Esse diagnóstico aproxima política externa e política de defesa. Ambas são áreas de elevada complexidade, baixo retorno eleitoral e forte tradição de centralização executiva. Ambas dependem de conhecimentos especializados e são frequentemente tratadas como domínios reservados do Executivo e de burocracias profissionais. Do que decorre a importância de fortalecer a diplomacia congressual, as comissões parlamentares, as assessorias técnicas e os mecanismos de controle orçamentário e informacional[27].

Em síntese, o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União desempenham papel estruturante na governança das compras militares. Sua atuação assegura que decisões estratégicas, ainda que tomadas em ambiente de elevada sensibilidade política, tecnológica e geopolítica, permaneçam submetidas à legalidade, à responsabilidade fiscal e ao debate democrático. A legitimidade das aquisições de defesa depende não apenas de sua eficácia operacional, mas também da robustez dos mecanismos institucionais que as supervisionam. O fortalecimento desse arranjo exige capacidade técnica, acesso qualificado à informação, cultura institucional de controle e reconhecimento simultâneo das especificidades da defesa e das exigências do Estado Democrático de Direito.

3.5. SIGILO, SEGURANÇA NACIONAL E LIMITES À TRANSPARÊNCIA

No âmbito das compras militares, o sigilo ocupa posição estruturante na arquitetura jurídica brasileira. A proteção de informações sensíveis — relativas a capacidades operacionais, tecnologias críticas, vulnerabilidades estratégicas e arranjos logísticos — constitui exigência legítima da segurança nacional. Em contrapartida, a Constituição de 1988 consagra a publicidade como princípio da Administração Pública (art. 37) e assegura o direito de acesso à informação (art. 5º, XXXIII), estabelecendo o sigilo como exceção. A tensão entre segurança e transparência, portanto, não é circunstancial, mas inerente ao próprio modelo constitucional.

[27] MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. *A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 41, n. 163, p. 363-380, jul./set. 2004.

A ordem constitucional admite restrições à publicidade quando a divulgação puder comprometer a segurança da sociedade e do Estado, diretriz regulamentada pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), que define critérios de classificação, prazos e fundamentos para a manutenção do sigilo. No campo das aquisições militares, tal classificação pode incidir sobre especificações técnicas, capacidades de armamentos, códigos-fonte, vulnerabilidades sistêmicas e cláusulas sensíveis de transferência tecnológica.

Essa prerrogativa, contudo, não legitima a opacidade generalizada. O regime jurídico exige motivação formal, delimitação precisa do objeto sigiloso e observância de prazos, além de submeter a restrição aos critérios de necessidade e proporcionalidade. Elementos como a existência do contrato, seus valores globais, a modalidade de contratação e o vínculo jurídico estabelecido permanecem, em regra, sujeitos ao escrutínio público.

A Lei nº 14.133/2021 dialoga com esse regime ao prever hipóteses excepcionais de contratação relacionadas à segurança nacional, sem afastar os deveres de motivação, registro e demonstração de vantajosidade. Mesmo sob procedimentos diferenciados, subsistem o controle externo pelo Tribunal de Contas da União e o controle político pelo Congresso Nacional, ainda que com tratamento confidencial de parcelas da documentação.

A adequada delimitação entre o que deve ser protegido e o que deve ser publicizado constitui elemento central da *accountability* democrática. O sigilo técnico, voltado à proteção de capacidades militares, não se confunde com o sigilo decisório ou financeiro. A transparência quanto aos critérios de escolha, impactos orçamentários e compromissos contratuais permanece essencial à legitimidade institucional. O risco reside menos na proteção de informações estratégicas do que no uso excessivo ou impreciso do argumento da segurança nacional para restringir o debate público.

Nesse contexto, a solução institucional passa pela adoção de mecanismos diferenciados de transparência, como relatórios públicos com anexos classificados, acesso restrito a comissões parlamentares, auditorias sob confidencialidade e controle técnico especializado. Trata-se de estruturar um modelo de transparência qualificada, capaz de compatibilizar proteção estratégica e controle democrático.

Esse ponto de equilíbrio ganha relevo na análise das modalidades contratuais. É necessário distinguir entre acordos governo a governo (G2G) em sentido estrito, modelos híbridos e contratos comerciais com cooperação

diplomática acessória, sob pena de indevida generalização. A assimilação indiscriminada dessas hipóteses tende a superestimar a dimensão diplomática e obscurecer a responsabilidade contratual empresarial e o regime jurídico aplicável. O padrão brasileiro revela, assim, uma engenharia institucional própria: decisões politicamente estruturadas entre Estados são juridicamente executadas por meio de contratos empresariais, exigindo leitura integrada da política externa, do direito administrativo e da política industrial.

Em termos mais amplos, o sigilo, nas políticas de defesa, configura instrumento funcional à proteção de capacidades estratégicas, mas seu emprego deve ser excepcional, proporcional, temporário e sujeito a revisão. A ausência desses parâmetros favorece a opacidade decisória, amplia riscos de ineficiência e pode encobrir desvios sob o manto da segurança nacional. Daí a necessidade de distinguir graus de sensibilidade informacional, estabelecer níveis diferenciados de acesso e fortalecer canais institucionais de controle.

No Brasil, esse regime não decorre de um único diploma, mas de um arranjo normativo integrado. A Constituição fixa a publicidade como regra; a Lei de Acesso à Informação disciplina a classificação e seus limites; a Lei nº 14.133/2021 admite exceções procedimentais vinculadas à segurança nacional; e a Lei nº 12.598/2012, ao tratar da Base Industrial de Defesa, reforça a proteção de informações estratégicas em consonância com objetivos de autonomia tecnológica. Ademais, aquisições frequentemente envolvem acordos internacionais ou arranjos G2G com cláusulas de confidencialidade, o que adiciona complexidade ao regime.

Ainda assim, o sigilo não é absoluto. Permanece sujeito ao controle institucional, notadamente pelo Tribunal de Contas da União, com acesso a informações sensíveis sob regime restrito, e pelo Congresso Nacional, no exercício de suas funções fiscalizatórias. Em síntese, o ordenamento jurídico brasileiro reconhece o sigilo como instrumento legítimo da política de defesa, mas o submete a limites claros de proporcionalidade, temporalidade e controle, assegurando a compatibilização entre segurança estatal e princípios democráticos de transparência e *accountability*.

É precisamente em contratos que concentram sensibilidade estratégica, tecnologia crítica e cooperação interestatal que o regime de sigilo atinge sua maior densidade. Os contratos governo a governo são, por excelência, o espaço onde direito administrativo, política externa e segurança nacional se entrelaçam de forma mais intensa e onde as tensões identificadas até aqui se tornam mais concretas.

3.6. CONTRATOS GOVERNO A GOVERNO

Os contratos militares celebrados pelo Brasil na modalidade governo a governo, ainda que nem sempre formalmente classificados sob essa denominação, constituem instrumentos estratégicos nos quais o Estado estrangeiro participa diretamente como garantidor, parte contratual ou estruturador da cooperação tecnológica. Diferentemente das contratações puramente comerciais, esses arranjos combinam dimensão diplomática, transferência de tecnologia, financiamento estruturado e compromissos de longo prazo, inclusive de coordenação industrial, situando-se na interseção entre defesa e política externa.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil recorreu a contratos militares celebrados na modalidade governo a governo em programas considerados estratégicos, consolidando um padrão híbrido no qual acordo intergovernamental e contrato empresarial coexistem.

O caso paradigmático é o Programa FX-2, firmado entre Brasil e Suécia em 2014, para a aquisição de 36 aeronaves Gripen E/F da empresa Saab. O acordo foi precedido por instrumento intergovernamental que estabeleceu as bases da cooperação estratégica, incluindo garantias soberanas do governo sueco e robusto programa de transferência de tecnologia. A participação da Embraer na produção e no desenvolvimento do projeto transformou o contrato em vetor de capacitação tecnológica nacional, reforçando seu caráter de parceria estratégica de Estado a Estado.

Outro exemplo emblemático é o PROSUB, celebrado com a França em 2008, envolvendo a empresa Naval Group (antiga DCNS). O programa contemplou a construção de submarinos convencionais e o desenvolvimento do submarino nuclear brasileiro, além da implantação de estaleiro e base naval em Itaguaí. Trata-se de um dos maiores contratos militares da história do país, estruturado a partir de acordo político-estratégico entre os dois governos e associado à transferência de tecnologia naval sensível, o que evidencia seu caráter tipicamente intergovernamental.

Na mesma década, o programa H-XBR, relativo à aquisição e produção de helicópteros EC-725, também derivado da parceria com a França, apresentou características de modelo intergovernamental com forte componente industrial. Embora operacionalizado por empresa instalada no Brasil, o programa esteve

vinculado a acordos estratégicos bilaterais e a compromissos de transferência tecnológica e nacionalização progressiva da produção.

No âmbito da cooperação com a Itália, destaca-se a aquisição dos blindados Centauro II, produzidos pela Iveco Defence Vehicles. Embora formalmente estruturada como contratação comercial, a operação insere-se em contexto mais amplo de cooperação bilateral e integração industrial, dado o histórico de presença da Iveco no Brasil e o diálogo institucional entre os dois Estados na área de defesa.

Com a Alemanha, o Brasil manteve cooperação relevante em sistemas navais e blindados, inclusive no fornecimento de submarinos da classe IKL em décadas anteriores. Ainda que muitos desses contratos tenham sido formalmente empresariais, houve intermediação governamental significativa e articulação estratégica bilateral, aproximando-os do modelo governo a governo.

No caso dos Estados Unidos, diversas aquisições foram realizadas por meio do programa Foreign Military Sales (FMS), modalidade clássica de venda governo a governo. Nesse sistema, o governo norte-americano vende diretamente ao governo brasileiro, atuando como intermediário oficial das empresas fornecedoras. O Brasil adquiriu ao longo do tempo helicópteros, sistemas de comunicação, equipamentos eletrônicos e munições por essa via, o que insere tais operações no modelo típico de cooperação estatal formalizada, modalidade de G2G "puro", em que o vínculo institucional entre Estados é elemento central da operação.

Também com Israel houve aquisição de sistemas de artilharia, veículos aéreos não tripulados (UAVs) e equipamentos eletrônicos, muitas vezes acompanhadas de acordos institucionais de cooperação tecnológica. Nem todos os contratos, contudo, configuraram formalmente instrumentos intergovernamentais clássicos, variando conforme a natureza do sistema e o arranjo contratual adotado.

De modo geral, o padrão brasileiro indica que o modelo governo a governo é utilizado quando se trata de projetos estratégicos de longo prazo, envolvendo transferência sensível de tecnologia, necessidade de garantias soberanas ou forte componente diplomático. Em tais hipóteses, o contrato deixa de ser mera aquisição de equipamento para tornar-se instrumento de cooperação estratégica, consolidando parcerias internacionais e moldando a inserção geopolítica do país.

A comparação jurídica entre o modelo governo a governo e a licitação tradicional evidencia diferenças relevantes. A licitação, regida atualmente pela Lei nº 14.133, de 2021, fundamenta-se na competição, na isonomia e no julgamento objetivo, sendo orientada pela seleção da proposta mais vantajosa sob critérios previamente definidos. Já o modelo G2G desloca o foco da competição mercadológica para a cooperação estratégica entre Estados, priorizando interoperabilidade, transferência de tecnologia, garantias soberanas e integração industrial. Não se trata de afastamento da legalidade, mas de alteração do fundamento da vantajosidade: o que se avalia não é apenas o preço, mas o conjunto de efeitos estratégicos associados à parceria.

Essa diferença, contudo, não elimina a necessidade de juridicidade. Mesmo no G2G, a decisão deve estar amparada em hipóteses legais que justifiquem eventual afastamento da competição, como inviabilidade técnica ou razões de segurança nacional, e permanece sujeita a motivação e controle externo. A política externa pode orientar a escolha do parceiro, mas a formalização da contratação deve respeitar as balizas constitucionais do art. 37 e os princípios da Administração Pública.

Do ponto de vista institucional, o modelo governo a governo apresenta vantagens e riscos. Entre as vantagens, destaca-se a possibilidade de ampliar a autonomia estratégica por meio de transferência efetiva de tecnologia, além de viabilizar financiamento estruturado e integração industrial de longo prazo. O formato pode também reforçar interoperabilidade e consolidar alianças diplomáticas relevantes. Em contrapartida, há riscos de opacidade e redução do escrutínio público, especialmente quando o argumento de segurança nacional limita a publicidade das informações. Também existe o perigo de lock-in tecnológico e geopolítico, no qual a dependência de determinado fornecedor se perpetua em ciclos de manutenção, atualização e suprimentos.

Ademais, megaprojetos estruturados sob o modelo G2G exigem governança consistente e continuidade orçamentária, sob pena de elevação de custos e fragilização institucional. A ausência de avaliação pública clara da vantajosidade estratégica pode comprometer a legitimidade do processo e ampliar assimetrias informacionais entre Executivo, Legislativo e sociedade.

Em síntese, a trajetória brasileira demonstra que o modelo governo a governo tem sido reservado a projetos estratégicos de grande envergadura, nos quais a dimensão diplomática e industrial é inseparável da aquisição militar propriamente dita. A diferença em relação à licitação tradicional não reside na ausência de direito, mas na transformação do objeto contratual: o Estado deixa de adquirir apenas um bem ou serviço e passa a adquirir uma relação estratégica. A legitimidade desse modelo depende, em última análise, da capacidade institucional de juridicizar a decisão política, assegurar transparência compatível com a segurança nacional e preservar o equilíbrio entre soberania estratégica e controle democrático.

3.7. MODELO HÍBRIDO

No contexto brasileiro, a classificação das aquisições militares como contratos governo a governo exige precisão conceitual, pois, na maioria dos casos, não se trata de modelos puros em que um Estado vende diretamente ao outro. O padrão predominante no Brasil é o que se pode denominar modelo híbrido, caracterizado por uma estrutura em duas camadas: uma camada político-estratégica intergovernamental e uma camada executiva contratual empresarial. Essa distinção é fundamental para compreender a natureza jurídica e institucional dessas contratações.

Na primeira camada, os Estados celebram acordos bilaterais, parcerias estratégicas ou memorandos que estabelecem diretrizes de cooperação, garantias soberanas, compromissos de transferência de tecnologia e estruturas de governança conjunta. Trata-se do momento político-diplomático da operação, em que se definem objetivos estratégicos de longo prazo, parâmetros industriais e, muitas vezes, mecanismos de financiamento. Na segunda camada, ocorre a execução contratual propriamente dita. Nessa linha, o governo brasileiro firma contrato com uma empresa, estatal ou privada, do país parceiro, detalhando cronogramas, especificações técnicas, pagamentos e obrigações operacionais. Em outras palavras, o Estado negocia com o Estado, mas contrata com a empresa.

Conforme ressaltado anteriormente, o PROSUB, firmado com a França em 2008, o programa FX-2, com a aquisição das aeronaves Gripen junto à Suécia em 2014, o programa H-XBR, relativo aos helicópteros EC-725, são exemplos paradigmáticos desse arranjo híbrido.

Em contraponto ao modelo híbrido, fizemos referência ao modelo G2G puro, citando o Foreign Military Sales (FMS) dos Estados Unidos.

A preferência brasileira por arranjos híbridos pode ser explicada por razões institucionais relevantes. Esse modelo permite compatibilizar a cooperação estratégica com o regime jurídico interno das contratações públicas, facilitando o enquadramento em hipóteses legais como inexigibilidade ou segurança nacional, além de viabilizar controle pelo Tribunal de Contas da União. Também possibilita maior integração da Base Industrial de Defesa, com previsão de offsets, coprodução e absorção tecnológica, preservando espaço para desenvolvimento industrial doméstico.

O regime jurídico delineado até aqui não se limita a organizar procedimentos administrativos; ele define, em última instância, os limites dentro dos quais a decisão política pode se manifestar sem romper a juridicidade. A consistência desse modelo, contudo, só pode ser plenamente aferida quando submetida a situações concretas em que a tensão entre direito e decisão política se torna explícita.

O episódio da suspensão da aquisição dos obuseiros autopropulsados para o Exército brasileiro constitui, nesse sentido, um caso paradigmático, no qual se evidenciam os pontos de fricção entre procedimento licitatório, discricionariedade estratégica e controle institucional.

O regime jurídico delineado até aqui não se limita a organizar procedimentos administrativos; ele define, em última instância, os limites dentro dos quais a decisão política pode se manifestar sem romper a juridicidade. A consistência desse modelo, contudo, só pode ser plenamente aferida quando submetida a situações concretas de tensão.

O episódio da suspensão da aquisição dos obuseiros autopropulsados para o Exército brasileiro constitui precisamente esse caso-limite: um momento em que a decisão política superveio ao procedimento regularmente concluído, tornando visíveis os pontos de fricção entre licitação, discricionariedade estratégica e controle institucional.

4 SUSPENSÃO DE COMPRAS MILITARES

Com base na tese de Karina Amorim Sampaio Costa[28], é possível extrair argumentos densos para criticar, sob a ótica jurídico-institucional, a suspensão de uma contratação regularmente concluída, como foi o caso da licitação internacional vencida por uma empresa israelense e posteriormente paralisada como gesto político de oposição à guerra em Gaza.

A tese parte de um ponto central: o Tribunal de Contas da União, ao privilegiar determinados valores, especialmente a economicidade, em detrimento da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, pode incorrer no que a autora denomina "ativismo controlador", gerando insegurança jurídica sistêmica. Esse núcleo argumentativo, embora desenvolvido no contexto do controle externo, admite transposição, com as devidas adaptações, para o caso da suspensão de contrato já adjudicado por razões político-diplomáticas supervenientes. É precisamente esse exercício que se propõe a seguir.

O primeiro e mais imediato argumento diz respeito à primazia da legalidade e à vinculação ao edital. Para a autora, o respeito às regras do instrumento convocatório é elemento estruturante do sistema de contratações públicas; não uma formalidade acessória, mas a própria espinha dorsal da legitimidade do certame.

Quando uma empresa cumpre os requisitos de habilitação, apresenta proposta válida e é declarada vencedora conforme as regras previamente fixadas, a posterior suspensão do contrato com base em fundamento estranho ao edital (como a oposição política à conduta internacional do país de origem do fornecedor) rompe essa lógica de forma irreparável. Trata-se, em suma, de modificar as regras do jogo após o término da disputa, exatamente o tipo de distorção que a autora identifica como gerador de insegurança jurídica.

A partir dessa ruptura inicial com a legalidade e com a vinculação ao edital, projeta-se, de modo quase inevitável, o segundo eixo argumentativo: a segurança jurídica como limite ao decisionismo administrativo. Para Karina Amorim Sampaio Costa, decisões que extrapolam o "direito-texto", que criam fundamentos

[28] COSTA, Karina Amorim Sampaio. *O Tribunal de Contas da União (TCU) e o ativismo controlador*: o trilema da economicidade, da legalidade e da segurança jurídica. 2024. 516 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2024.

não previstos na lei ou no edital, fragilizam a previsibilidade do sistema e corroem a confiança dos agentes que nele participam.

A suspensão de contrato regularmente adjudicado por razões de conveniência diplomática não encontra assento no regime jurídico da contratação pública e, por isso, não pode ser tratada como exercício legítimo de discricionariedade. Ao contrário, sinaliza ao mercado que as regras do certame estão sujeitas a revisão por fatores exógenos e imprevisíveis, o que compromete a confiança legítima de qualquer participante.

Daí decorre o terceiro argumento: o risco de substituição do debate político pelo decisionismo administrativo. A autora dialoga com a crítica ao ativismo ao sustentar que o órgão decisor não pode ocupar o espaço que pertence à deliberação política legítima.

Se a posição do Estado brasileiro em relação ao conflito em Gaza é matéria de política externa, ela deve ser formulada nos canais institucionais adequados (ou seja, pelo Executivo, pelo Congresso Nacional e, eventualmente, por tratados internacionais) e não instrumentalizada *ex post* para invalidar procedimento licitatório regular. Fazê-lo representa uma confusão de planos normativos que o ordenamento não autoriza.

A essa altura, emerge o quarto argumento, de natureza mais objetiva: a proteção da isonomia e da competitividade. A legislação de licitações historicamente veda discriminações baseadas na origem ou sede dos licitantes, salvo previsão legal específica e expressa. Suspender uma contratação exclusivamente em razão do país de origem do fornecedor configura tratamento diferenciado não previsto no edital, ferindo a isonomia entre competidores e distorcendo as bases objetivas do certame. Como demonstra a tese, o afastamento dessas regras gera instabilidade sistêmica e envia um sinal adverso a futuros participantes.

Por fim, o quinto argumento ilumina as consequências institucionais de longo prazo. Um dos efeitos descritos pela autora é o chamado “apagão das canetas”, fenômeno pelo qual a insegurança decisória paralisa a Administração, inibindo gestores públicos de agir por receio de responsabilização futura. A suspensão de contrato por fundamento político superveniente amplifica esse efeito. Dessa forma, se processos licitatórios estratégicos podem ser revertidos por

mudanças conjunturais de orientação política, o gestor racional tenderá a evitá-los, com prejuízo direto à capacidade operacional do Estado.

Tomados em conjunto, esses cinco argumentos sustentam que a suspensão de compra regularmente adjudicada (como gesto político de oposição a conflito internacional) tensiona gravemente os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da segurança jurídica. A discricionariedade estratégica do Estado existe e deve ser respeitada, mas não pode converter-se em instrumento de revisão retroativa de procedimento válido sem fundamento jurídico claro. Essa politização a posteriori da contratação pública é, precisamente, o que a autora denomina ativismo controlador, consistente na criação de novos critérios decisórios fora das balizas previamente estabelecidas, com impacto direto sobre a estabilidade institucional do sistema de compras públicas.

O caso concreto que ilustra esse diagnóstico com particular nitidez é o da licitação internacional para aquisição de 36 obuseiros autopropulsados 155mm para o Exército brasileiro, vencida pela empresa israelense Elbit Systems Land Ltd. Em setembro de 2024, diante do impasse gerado pela recusa do governo em assinar o contrato com a vencedora, o ministro da Defesa, José Mucio Monteiro, apresentou ao presidente Lula uma proposta de solução intermediária: em vez das 36 viaturas previstas no edital, o Brasil adquiriria inicialmente apenas 2 unidades em caráter de teste, com opção de compra das demais 34 mediante aprovação, e com exigência de produção em solo brasileiro. A operação, avaliada em quase R$ 1 bilhão, envolveria empresas nacionais, a Ares Aeroespacial e a AEL Sistemas, o que reforçava o alinhamento da contratação com os objetivos de nacionalização industrial e transferência de tecnologia originalmente previstos no certame.

A proposta esbarrou na resistência do Partido dos Trabalhadores e do assessor internacional Celso Amorim, sob o argumento de que a compra financiaria indiretamente os ataques de Israel a Gaza. Em contrapartida, Mucio rebateu, classificando a oposição como "ideológica"[29].

Identifica-se não contradição jurídica, mas inconsistência argumentativa: se o fundamento da recusa fosse, de fato, a vedação a contratações com países envolvidos em conflitos armados ou que financiam hostilidades na região, a

[29] FEITOZA, Cézar; SEABRA, Catia. Veto a blindados de Israel é coisa ideológica, diz ministro da Defesa do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 set. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/09/veto-a-blindados-de-israel-e-coisa-ideologica-diz-ministro-da-defesa-do-brasil.shtml>. Acesso em: 17 fev. 2026.

coerência exigiria que o mesmo critério se aplicasse a todos os fornecedores em situação análoga. Isso implicaria, na prática, a suspensão de aquisições militares provenientes da China e da Rússia, cujas cooperações estratégicas com o Irã são amplamente documentadas, sendo este último Estado frequentemente apontado pelos serviços europeus de inteligência como financiador de grupos armados envolvidos no ataque do Hamas a Israel, evento que deu origem ao conflito em curso[30]. Outrossim, significaria a suspensão das contratações militares com a

[30] AILAM, Oded. *The covert rise of China-Iran military ties and Israel's dilemma. Jerusalem Center for Security and Foreign Affairs*, 28 set. 2025. Disponível em: <https://jcfa.org/the-covert-rise-of-china-iran-military-ties-and-israels-dilemma/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BABAZADEH, Abulfaz. China–Iran relations: decades of cooperation behind today's rumors. *The Caspian Post*, 26 jan. 2026. Disponível em: <https://caspianpost.com/opinion/china-iran-relations-decades-of-cooperation-behind-today-s-rumors?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

CAFIERO, Giorgio. Missiles and markets: Iran and China's strategic convergence. *Arab Gulf States Institute in Washington (AGSIW*), 21 ago. 2025. Disponível em: <https://agsi.org/analysis/missiles-and-markets-iran-and-chinas-strategic-convergence/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

CORDESMAN, Anthony H., and Grace Hwang. Iran and the Changing Military Balance in the Gulf. Iran and the Changing Military Balance in the Gulf: Net Assessment Indicators, *Center for Strategic and International Studies (CSIS),* 2019, pp. 2–13. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/resrep24240.2>. Acesso em: 7 abr. 2026.

GARVER, John W. China and Iran: An Emerging Partnership Post-Sanctions. *Middle East Institute*, 2016. Disponível: <http://www.jstor.org/stable/resrep17581>. Acesso: 7 abr. 2026.

GERANMAYEH, Ellie; LIIK, Kadri. *The New Power Couple*: Russia And Iran In The Middle East. European Council on Foreign Relations, 2016. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep21586>. Acesso: 7 abr. 2026.

HAMRAH, Satgin; ELIASEN, Alexander. The China-Iran strategic partnership: 40 years in the making. *The Diplomat*, 4 dez. 2021. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/12/the-china-iran-strategic-partnership-40-years-in-the-making/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

HAROLD, Scott W.; NADER, Alireza. *China and Iran*: economic, political, and military relations. Santa Monica: RAND Corporation, 2012. Disponível em: <https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP351.html>. Acesso em: 7 abr. 2026.

IRISH, John; HAFEZI, Parisa; FINCH, Gavin. Exclusive: Iran nears deal to buy supersonic anti-ship missiles from China. *Reuters*, 24 fev. 2026. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/china/iran-nears-deal-buy-supersonic-anti-ship-missiles-china-2026-02-24/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

KASAPOĞLU, Can. Assessing defense cooperation between Iran and China in the wake of the 12-day war. *Hudson Institute – MENA Defense Intelligence Digest*, 9 set. 2025. Disponível em: <https://www.hudson.org/missile-defense/mena-defense-intelligence-digest-september-2025-can-kasapoglu>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LAFAVOR, Lydia; BURNHAM, Jack; ECANOW, Natalie. *5 things to know about China-Iran security cooperation*. Foundation for Defense of Democracies, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2025/07/03/5-things-to-know-about-china-iran-security-cooperation/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

RAZA, Fatima. Prospects for Pakistan-China-Iran Trilateral Cooperation: Opportunities and Challenges. *Strategic Studies*, vol. 39, n. 3, 2019, p. 37-52. <https://www.jstor.org/stable/48544309>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SAMAAN, Jean-Loup. Is the cautious China-Iran military cooperation at a turning point? *Atlantic Council (MENASource)*, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/is-the-cautious-china-iran-military-cooperation-at-a-turning-point/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Turquia, amplo fornecedor de armas no Oriente Médio e apoiador do grupo terrorista Hamas[31].

Como evidenciam os dados constantes do Anexo deste estudo, a Turquia – membro da OTAN, com presença militar ativa em territórios disputados e frequentemente apontada como financiadora indireta de grupos armados no Oriente Médio – figura, de maneira eloquente, como o principal fornecedor de armamentos ao Brasil, e não Israel, como por vezes se sustenta em um debate público marcado por simplificações ideológicas e déficits informacionais. Ainda assim, não se registra, no âmbito governamental, ou nas manifestações políticas, qualquer iniciativa voltada à suspensão dessas contratações.

SEGEV, Hiddai. *China and Iran*: resurging defense cooperation? Tel Aviv: Institute for National Security Studies (INSS), 10 maio 2021. Disponível em:<https://www.inss.org.il/publication/china-iran/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SHINE, Sima, *et al*. *Iran and China:* On the Way to a Long-Term Strategic Agreement? Institute for National Security Studies, 2020. Disponível em:<http://www.jstor.org/stable/resrep25517>. Acesso em: 7 abr. 2026.

[31] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. What is Hamas? *Council on Foreign Relations*, 6 out. 2025. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounders/what-hamas?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ERALP, Yalım. *Iran, the Bomb and Turkey*. Global Political Trends Center (GPoT), 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep07720>. Acesso em: 7 abr. 2026.

KURTZER, Daniel C.; SENER, Kayra. Whether it puts boots on the ground or not, Turkey matters for Gaza's stabilization. *Atlantic Council (New Atlanticist)*, 25 nov. 2025. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/whether-it-puts-boots-on-the-ground-or-not-turkey-matters-for-gazas-stabilization/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LARRABEE, F. Stephen; NADER, Alireza. Turkey and Iran in a Changing Middle East. *Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle Eas*t, RAND Corporation, 2013, p. 5-14. *JSTOR*, Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt4cgdbg.8>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LINDENSTRAUSS, Gallia. Turkey and Iran: Two Regional Powers and the Relations Pendulum. *Iran in a Changing Strategic Environment*, edited by Meir Litvak *et al*., Institute for National Security Studies, 2018, pp. 53-62. Disponível em:<http://www.jstor.org/stable/resrep17021.8>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LINDGAARD, Jakob. *Turkey's Rapprochement With Iran*. Danish Institute for International Studies, 2017. JSTOR. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep13274>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SCHANZER, Jonathan; CIDDI, Sinan; SACKS, Melissa; RUBIN, Michael. *Hamas and Turkey*: partners in terror. Washington, D.C.: Foundation for Defense of Democracies, 28 mar. 2025. Disponível em: < https://www.fdd.org/analysis/2025/03/28/hamas-and-turkey-partners-in-terror/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SHINE, Sima, LINDENSTRAUSS, Gallia. *Closer Iran-Turkey Ties*: Regional Implications and Significance for Israel. Institute for National Security Studies, 2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep08266>. Acesso em: 7 abr. 2026.

THE ARAB WEEKLY. In Gaza talks, Turkey leveraged Hamas ties while moving closer to US. *The Arab Weekly*, 9 out. 2025. Disponível em: <https://www.thearabweekly.com/gaza-talks-turkey-leveraged-hamas-ties-while-moving-closer-us>. Acesso em: 7 abr. 2026.

THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. *Turkey as a center for Hamas activity*. 2 mar. 2025. Disponível em: <https://www.terrorism-info.org.il/en/turkey-as-a-center-for-hamas-activity/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

A seletividade, por si só, revela a inconsistência do critério adotado. Se houvesse um fundamento jurídico ou estratégico coerente, se aplicaria indistintamente a situações análogas e para todos os parceiros em contratações militares. O que se observa, contudo, é a incidência direcionada a um único país, por razões que não resistem ao teste da universalização; o que desnuda sua natureza eminentemente política, ainda que apresentada, no debate público, sob a aparência de princípio jurídico.

A seletividade política e a ausência de fundamento jurídico estruturado na oposição à contratação conduzem, de forma inevitável, à necessidade de delimitar com precisão os contornos da discricionariedade administrativa no caso concreto. É nesse ponto que se impõe examinar onde residem, e sobretudo onde se esgotam, os limites jurídicos da recusa de contratação do vencedor de um certame regularmente conduzido, cujo processo decisório foi minuciosamente desenhado, incorporando requisitos técnicos, logísticos e industriais, transferência de tecnologia, acordos de compensação tecnológica e índices de nacionalização.

Esse limite reside, antes de tudo, na vinculação ao instrumento convocatório. O edital não é mera formalidade. É a regra de conformação de todo o processo, o parâmetro ao qual a Administração se submete ao abrir a disputa e ao qual permanece vinculada até sua conclusão. Quando os critérios de seleção do vencedor já foram definidos e se fundamentam em uma matriz de requisitos que preserva a soberania nacional – por meio de nacionalização, transferência de tecnologia e acordos compensatórios –, a Administração esgota sua margem de escolha dentro desses parâmetros. Recusar a contratação do vencedor sem fundamento no edital ou na lei é, juridicamente, ultrapassar os limites do próprio ato que ela praticou ao homologar o certame.

A essa restrição formal soma-se uma exigência de ordem substancial: a segurança jurídica. O descumprimento de um compromisso estruturado e maturado em todas as suas dimensões técnicas e estratégicas não afeta apenas o licitante vencedor, mas fragiliza a previsibilidade de todo o sistema de contratações públicas, impacta a confiança de participantes futuros e sinaliza ao mercado que as regras do certame podem ser revistas por razões externas a ele. Esse efeito é ainda mais grave quando as escolhas tecnológicas e industriais embutidas no edital têm função que transcende o atendimento do interesse público imediato, visto que consolidam uma política de longo prazo voltada à autonomia e ao fortalecimento nacional, o que reduz ainda mais a margem discricionária do administrador.

Essa compressão da discricionariedade revela-se ainda mais intensa nos contratos de defesa nacional que envolvem transferência de tecnologia.

Nesses casos, o interesse público primário atinge sua máxima densidade normativa. Não se trata apenas da aquisição de um equipamento pelo governo de turno, mas da consolidação de capacidades estatais permanentes, relacionadas à dissuasão, à autonomia tecnológica e à soberania nacional.

Por essa razão, tais contratos possuem natureza intrinsecamente supragovernamental, vinculando a Administração para além de orientações políticas transitórias.

A transferência de tecnologia, nesse contexto, não é cláusula acessória, mas a razão de ser estratégica do contrato. Ela eleva a capacidade técnica e industrial do país, estimula o desenvolvimento de uma base científica nacional robusta e gera externalidades positivas com impacto transversal em múltiplos setores. Ao estruturar um contrato com essas características, o Estado não apenas adquire um bem: constrói uma capacidade de defesa que deve transcender governos e orientações políticas específicas. A discricionariedade administrativa, portanto, não pode ser exercida de modo a desfazer esse arranjo por razões que lhe são exógenas, sem que isso configure desvio de finalidade e ruptura com o interesse público primário que o próprio contrato visa a proteger.

Em síntese, a Administração, ao lidar com contratos dessa natureza, opera sob duplo vínculo – o vínculo formal ao edital e o vínculo substancial ao interesse público primário. Ambos convergem para o mesmo resultado, qual seja, a recusa de contratação sem fundamento jurídico expresso não é exercício legítimo de discricionariedade, mas sua distorção. E quando essa distorção se revela seletiva, aplicada a um único fornecedor por razões que não resistem ao teste da coerência, o desvio de finalidade deixa de ser uma hipótese analítica e passa a ser uma conclusão difícil de afastar.

A oposição política à contratação, como se viu, não se apoiou em nenhum fundamento jurídico estruturado. Isso torna indispensável examinar onde reside, de fato, o limite da discricionariedade administrativa quando a Administração cogita recusar a contratação do vencedor de um certame cujo processo decisório foi minuciosamente desenhado – incorporando requisitos técnicos, logísticos e industriais, transferência de tecnologia, acordos de compensação tecnológica e índices de nacionalização.

Quando o governo atua de forma a impedir que o Estado garanta a manutenção das capacidades estratégicas de defesa, suficientes e indispensáveis para a preservação da integridade territorial e da segurança nacional, entra-se em um campo de fragilidade estrutural que compromete o próprio pacto constitucional e o papel soberano do Estado. Nessa perspectiva, abre-se espaço para que o povo, em sua condição de titular do poder soberano e de detentor último dos interesses inalienáveis da nação, possa questionar, jurídica e politicamente, as decisões governamentais que, sob a capa de uma discricionariedade alegadamente legítima, desvirtuam-se em escolhas orientadas por critérios puramente ideológicos, dissociados dos princípios que regem o contrato administrativo e a defesa nacional.

Nesse contexto, a atuação dos mecanismos de controle, judiciais e institucionais, revela-se essencial para a preservação do interesse público primário. Trata-se não apenas de um direito, mas de um imperativo inerente ao modelo constitucional, que atribui à sociedade e às instituições o dever de conter desvios de finalidade e de assegurar que decisões administrativas permaneçam ancoradas nos parâmetros jurídicos que estruturam o Estado.

Além disso, o exercício do controle sobre tais decisões exige uma abordagem ancorada nos limites estabelecidos pela teoria jurídica do contrato administrativo. Esse arcabouço teórico impõe que a função pública, em especial a que envolve temas de segurança e defesa, seja exercida segundo parâmetros de interesse público real e substancial, que obedeçam ao princípio da continuidade dos serviços essenciais do Estado e respeitem a vinculação ao edital e aos compromissos firmados com o fim de assegurar a soberania e a proteção do território nacional.

Nesse sentido, a reversão de decisões governamentais que coloquem em risco a integridade do sistema de defesa deve ser viabilizada por instrumentos jurídicos e democráticos que permitam à sociedade corrigir desvios de finalidade e, sobretudo, neutralizar as consequências de atos motivados por ideologias e agendas incompatíveis com o interesse público primário. A própria teoria do contrato administrativo contempla a noção de mutabilidade e de adaptação contínua às necessidades públicas, o que justifica a intervenção popular ou judicial nos casos em que o governo, por razões exógenas à lógica do contrato e ao interesse estatal, compromete a finalidade essencial de um contrato de defesa, que é a proteção da nação.

Portanto, a presença de mecanismos institucionais e de controle, tanto judicial quanto administrativo, destinados a salvaguardar o interesse público primário contra decisões ideológicas ou desviantes, é essencial para assegurar que as decisões governamentais estejam em consonância com os imperativos de continuidade e eficiência do Estado em suas funções de soberania. Assim, o povo, como fonte primária de legitimidade do Estado, deveria ser plenamente habilitado a intervir, questionar e, se necessário, reverter decisões que comprometam a integridade das capacidades dissuasoras e de defesa, reafirmando, assim, a essência do interesse público inalienável.

A controvérsia alcançou o âmbito do controle externo, por meio de consulta formal apresentada pelo Ministério da Defesa ao Tribunal de Contas da União, o que introduz um elemento adicional de objetivação jurídica ao debate.

O Ministério da Defesa (MD) submeteu ao Tribunal de Contas da União uma consulta formal questionando se, com fundamento exclusivo nos princípios constitucionais de defesa da paz e solução pacífica de conflitos, previstos no art. 4º, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988, seria juridicamente possível impedir empresas vinculadas a países em conflito armado de participar de processos licitatórios brasileiros.

É de notar, preliminarmente, que, pela natureza da consulta ao TCU, o MD não submeteu à Corte o caso concreto que, indisfarçadamente, inspirava a provocação do órgão de controle: a licitação internacional para aquisição de 36 obuseiros autopropulsados para o Exército brasileiro, vencida pela empresa israelense Elbit Systems Land Ltd32, que, depois de adjudicado o objeto[33] e convocada a vencedora para a assinatura do contrato, viu o governo brasileiro se negar a assinar o contrato e desejar declarar como vencedor o segundo colocado, sob os argumentos informados no parágrafo anterior.

Celso Amorim, Assessor-Chefe da Assessoria Especial do Presidente da República, principal conselheiro do Presidente Lula para assuntos internacionais e de política externa, deu a seguinte declaração:

---

[32] BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Logístico. VBC OAP 155mm SR: Projeto Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado 155mm sobre Rodas. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2026?. Disponível em: <https://portal-vbcoap155.eb.mil.br>. Acesso em: 7 abr. 2026.

[33] Diário Oficial da União nº 83, de 30 de abril de 2024, Seção 3, p. 17. Conforme a Lei nº 14.133, de 2021 (art. 71, IV), que regeu a licitação em comento, a adjudicação é o ato formal da autoridade superior que atribui ao vencedor o objeto da licitação após as fases de julgamento e habilitação, consolidando o **direito à contratação**. A adjudicação ocorre logo após a fase recursal e antecede a homologação, marcando o encerramento do processo licitatório.

> Depois da ação altamente condenável do Hamas houve genocídio por parte de Israel em relação aos palestinos e acho complicada essa compra. Primeiro que a decisão da corte internacional recomenda não colaborar com Israel nesse aspecto militar. Além disso, é preciso esperar passar essa instabilidade no conflito com Gaza.[34]

A licitação foi, de fato, suspensa e ainda assim se encontra na data de publicação deste trabalho. Conforme dito, a aspiração inicial do governo era desqualificar a Elbit Systems Land Ltd. e assinar o contrato com a segunda colocada, uma empresa tcheca. Tal circunstância não constou da consulta encaminhada ao TCU.

O processo na Corte de Contas foi relatado pelo Ministro Antonio Anastasia, e a instrução inicial coube à Diretoria de Fiscalização da Defesa Nacional (Didef). O Tribunal, por meio do Acórdão 1918/2024-Plenário[35], concluiu no sentido de que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê qualquer vedação à aquisição de produtos de defesa de empresas sediadas em países em situação de guerra, de modo que os princípios constitucionais invocados, isoladamente, não possuem força normativa suficiente para fundamentar o bloqueio de uma licitação. Para que tal restrição fosse legalmente válida, seria necessária a existência de embargo decretado pelo Conselho de Segurança da ONU, ruptura formal de relações diplomáticas ou decisão expressa de corte internacional reconhecida pelo Brasil[36].

O TCU reconheceu, ainda, que as contratações na área de defesa devem observar as diretrizes da política externa brasileira, conforme estabelece o art. 14 da Lei nº 12.598, de 2012, e o Decreto nº 9.607, de 2018. Contudo, nenhum desses instrumentos normativos cria, na hipótese sob exame, impedimento à celebração do contrato. Segue excerto do voto do Ministro Anastasia:

---

[34] JUNQUEIRA, Caio. Amorim trava blindados de Israel e Defesa propõe produção no RS. *CNN Brasil*, 9 ago. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/amorim-trava-blindados-de-israel-e-defesa-propoe-producao-no-rs/>. Acesso em: 11 mar. 2026

[35] BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 021.681/2024-4. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: TCU, 18 set. 2024.

[36] _____. TC 021.681/2024-4. *Instrução*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Secretaria-Geral de Controle Externo. Auditor de Controle Externo responsável: Ivan Botovchenco Sobestiansky. Brasília, DF: TCU, 13 set. 2024.

_____. TC 021.681/2024-4. *Pronunciamento da Didef*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Secretaria-Geral de Controle Externo. Auditor de Controle Externo responsável: Alexandre Robson Reginaldo Oliveira. Brasília, DF: TCU, 14 set. 2024.

_____. TC 021.681/2024-4. *Pronunciamento da Unidade*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Auditor de Controle Externo responsável: Angerico Alves Barroso Filho. Brasília, DF: TCU, 16 set. 2024.

4. Noto que o cerne da controvérsia é esclarecer se, para fornecedores com vínculos com país em situação de conflito armado, existe a possibilidade de restringir a participação em licitação, ou impedir a celebração ou continuidade de contratos já firmados.

5. A esse respeito, há de se observar, a princípio, que a consulta trata somente da importação de material bélico, e não da exportação, uma vez que discute, em especial, a participação em licitação e a formalização de ajuste dela decorrente. É oportuno anotar que a exportação de produtos bélicos requer conduta significativamente mais cautelosa que para sua importação. Isso porque existe o risco de que os produtos ou sistemas sejam utilizados para a prática de crimes contra a humanidade ou até mesmo sejam usados em eventuais conflitos contra o nosso País.

6. A Lei 12.598/2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, permite a diferenciação entre fornecedores nacionais e estrangeiros somente em situações específicas e que não guardam relação com a consulta em discussão. É o caso do art. 3º, que permite licitações destinadas exclusivamente a Empresas Estratégicas de Defesa (EEDs), as quais, entre outras características, têm sede no Brasil. Há também o art. 4º, que trata de acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial, que prevê a possibilidade de diferenciação entre participantes, desde que se busque a obtenção de retornos tecnológicos.

7. Outra peculiaridade relevante da lei está em seu art. 14, que prevê que as compras e contratações devem observar as diretrizes de política externa e os compromissos internacionais ratificados pelo Brasil na área de defesa.

8. Neste ponto, é indispensável deixar assente que a igualdade de condições entre os concorrentes de procedimento licitatório tem assento constitucional – art. 37, XXI –, sendo, em princípio, válido para todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público, incluindo as internacionais. Logo, além de estar reservado à lei a criação de exceções ao tratamento isonômico aos licitantes, penso que isso somente pode ocorrer com a devida motivação, dado o *status* constitucional da regra.

9. Assim, ainda que haja a previsão do art. 14 da Lei 12.598/2012 para que se observe a política externa atual, de acordo com os normativos hoje vigentes, é válida a vedação, constante do art. 52, § 6º, da Lei 14.133/2021, para a criação de barreira de acesso a licitante estrangeiro, por não haver exceção expressa em lei quanto a fornecedor ligado a país em situação de conflito armado.

(...)

> 16. Enfim, de fato, como bem concluiu a AudGovernança, a legislação vigente relativa ao tema em discussão, em especial a Lei 12.598/2012 e o Decreto 9.607/2018, não apresenta restrições com relação a fornecedor ligado a um país que esteja em situação de conflito bélico, quanto à participação em licitação ou à realização de contrato para a importação de produtos de defesa. Tampouco existem tratados internacionais internalizados pelo Brasil ou embargos do Conselho de Segurança das Nações Unidas que criem algum empecilho a esse respeito.
>
> 17. No que concerne à resposta à consulta, reitero meu entendimento de que ela deve se ater aos termos da indagação submetida a esta Corte, tendo como base a legislação em vigor pertinente ao tema. A questão do consulente é sobre a possibilidade de criação de restrições quanto à participação em licitação para a aquisições de produtos de empresas, entidades ou organizações vinculadas a país em situação de conflito ou alguma limitação à contratação. A resposta, portanto, de acordo com a legislação atual, principalmente a Lei 12.598/2012 e o Decreto 9.607/2018, deve ser a de que não existe restrição dessa natureza.

Não é demasiado frisar que, pelas características da consulta, o TCU não se pronunciou sobre o caso concreto da licitação internacional vencida pela empresa israelense, mas o certame se amolda à tese fixada no acórdão do Tribunal.

Para concluir o item, permitindo que sejam tecidos seus considerandos finais, julga-se relevante traçar a linha do tempo da contratação dos 36 obuseiros autopropulsados para o Exército brasileiro, ainda suspensa na data de publicação deste trabalho.

Antes de abrir a licitação internacional, o Ministério da Defesa abriu consulta pública em 17 de agosto de 2022, durante o governo Bolsonaro. O edital da disputa (RFP/RFT COLOG nº 01/2023) foi publicado em 16 de agosto de 2023, já no terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. No dia 7 de outubro desse mesmo ano, ocorreu o ataque do Hamas a Israel e sua reação foi imediata, caracterizando-se o estado de guerra. Em 29 de abril de 2024, a licitação internacional foi adjudicada para a declarada vencedora Elbit Systems Land Ltd[37].

[37] BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Logístico. VBC OAP 155mm SR: Projeto Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado 155mm sobre Rodas. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2026. Disponível em: <https://portal-vbcoap155.eb.mil.br>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Para os fins desta análise, desconsideram-se conflitos envolvendo o Estado de Israel deflagrados após abril de 2024, porquanto não poderiam servir de fundamento para a recusa de assinatura do contrato àquela altura.

Pontua-se que a adjudicação do objeto, nos termos do Estatuto das Licitações, é etapa realizada em conjunto com a homologação da licitação (art. 71, IV), que constituem uma das opções dadas ao administrador (autoridade superior) depois de concluídas as fases de julgamento e habilitação, e não cabendo mais recursos. Vejamos o art. 71 da Lei nº 14.133, de 2021:

> **Art. 71.** Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:
>
> I – determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;
>
> II – revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;
>
> III – proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;
>
> IV – adjudicar o objeto e homologar a licitação.
>
> § 1º Ao pronunciar a nulidade, a autoridade indicará expressamente os atos com vícios insanáveis, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, e dará ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.
>
> § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado.
>
> § 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.
>
> § 4º O disposto neste artigo será aplicado, no que couber, à contratação direta e aos procedimentos auxiliares da licitação.

O texto legal evidencia-nos as possibilidades dadas ao administrador. São alternativas e não uma sequência, um encaminhamento de atos. Contudo, parece-nos evidente que, havendo optado pela adjudicação e homologação do certame licitatório, a autoridade competente:

1) concluiu não haver irregularidades no procedimento;

2) promoveu o juízo de conveniência e oportunidade positivo quanto à contratação, decidindo por mantê-la, não revogando a disputa, que somente poderia motivada por fato superveniente ao início do processo licitatório, devidamente comprovado;

3) concluiu o juízo de legalidade do processo, não tendo se deparado com ilegalidade insanável que vinculasse sua conduta no sentido de anular a licitação.

Não obstante, mesmo depois da adjudicação e homologação, a possibilidade de a administração exercer o direito de revogar a licitação não preclui, desde que surja um fato superveniente que justifique o ato, em evidente proteção ao licitante de boa-fé, a quem deve ser ainda garantido o direito de se manifestar. Igualmente a despeito da adjudicação e homologação, permanece o poder-dever de anular a licitação caso em seu processo sejam identificados vícios insanáveis, em observância ao dever de autotutela e pela inafastabilidade do princípio constitucional da legalidade. Fazemos referência às Súmulas 346 e 473 STF[38].

Entendemos que, para este estudo, é imperioso conceituar "fato superveniente". A 3a Turma do Superior Tribunal de Justiça assim, a contrario sensu, conceituou fato superveniente, ainda em sede do Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973):

> Fato superveniente. Art. 462 do CPC. Como tal não se considera a circunstância já existente, ainda que só apurada no curso do processo (STJ, 3ª Turma, REsp nº 4.508-SE/93)

Fato superveniente é o fato que sobreveio, no sentido de "vir sobre outra coisa ou depois dela; vir ou acontecer em seguida"[39]. Ou seja, fato superveniente é aquele que aconteceu depois. No caso de recursos, depois da decisão recorrida.

Para Plácido e Silva[40], fato novo "é o fato que ainda não tinha sido alegado, ou porque era desconhecido ou porque surgiu depois que outros fatos se tenham provado (...). E que, por sua força, seja capaz de modificar a condição jurídica ou a situação jurídica de uma coisa ou de uma pessoa".

---

[38] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 346*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576>. Acesso em: 7 abr. 2026.

_____. *Súmula 473*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>. Acesso em: 7 abr. 2026.

[39] Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa. Versão 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2001.

[40] SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, vol. II, *4ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996, p. 274.*

No agravo regimental no Recurso Especial no 153998/PE, o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira pronuncia-se no sentido de que "fato existente à época do julgamento do recurso [pelo Tribunal *a quo],* de conhecimento da parte, não se configura como fato novo superveniente" (DJ 11/12/2000, p. 206).

Assim, "fato superveniente" é aquele que se toma conhecimento pela primeira vez e cuja ocorrência se deu após o momento tomado como baliza. No caso das licitações, o momento balizador é a data da publicação do edital.

Tendo em mente os conceitos trazidos nos parágrafos anteriores, entendemos que no caso concreto da licitação dos 36 obuseiros autopropulsados para o Exército não existe fato superveniente algum que fundamente sua revogação. Vejamos. O procedimento licitatório foi aberto em agosto de 2023, o evento guerra Hamas/Israel foi deflagrado em outubro de 2023 – fato sobejamente conhecido pela Administração – e a adjudicação do objeto licitado para a Elbit Systems Land Ltd. se deu em abril de 2024. A ideia de não assinar o contrato com a empresa israelense surgiu somente depois do ato adjudicatório, quando o conflito era conhecido havia tempo, durante o qual a licitação continuou seu curso sem interrupções ou qualquer tipo de intervenção fundada nas ideias, arriscamos dizer, tardiamente expressas pelo governo brasileiro. Isso tudo ignorando a premissa constitucional de que as exigências de qualificação técnica e econômica admitidas são exclusivamente as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, CF).

A resposta dada pelo TCU à consulta evidenciou que o desejado pelo governo para a licitação em comento não poderia ser feito. O certame foi suspenso e nesse estado permanece até o momento da produção deste texto.

Uma última constatação sobre o pronunciamento do TCU diante da consulta: a Corte não liberou ou travou algum procedimento licitatório, bem como não autorizou ou desautorizou nada. Ademais, não consta do acórdão juízo de legalidade quanto ao uso dos princípios constitucionais elencados para afastar de uma licitação empresa sediada em país em estado de guerra. Voltemos ao que foi assentado pelo órgão técnico federal de contas, que, ao contrário, disse não haver fundamento para tal exclusão na legislação vigente:

> (...) nas normas vigentes aplicáveis à aquisição, pelo Brasil, de produtos ou sistemas de defesa (Lei 12.598/2012, Decreto 9.607/2018 e Decreto 11.173/2022 – Tratado sobre o Comércio de Armas), não há

> restrição relativa a fornecedor que tenha sua sede em país em situação de conflito armado, seja quanto à sua participação em licitação, seja quanto à celebração ou a manutenção de contrato.[41]

Fazemos uma derradeira provocação neste item: a vedação imaginada poderia constar de um edital de certame licitatório? Não a desenvolvemos, pois, isoladamente, é tema para monografia própria. Todavia, lançamos perguntas que seriam fundamentais para o desenvolvimento da tese:

a) A proibição violaria os princípios constitucionais da autodeterminação dos povos, da não-intervenção e da igualdade dos Estados, a depender do enfoque dado a eles? O Brasil estaria prejudicando um povo que definiu soberanamente seus desígnios, intervindo em assuntos de outros países e tratando Estados de forma desigual?

b) O impedimento poderia ser parte da qualificação do licitante, dado que é uma circunstância derivada de ato de império do país em que está sediado, sendo, portanto, alheia ao seu patrimônio jurídico e ao seu poder de agir, influir ou intervir?

c) O veto respeitaria o inciso XXI do art. 37 da Carta Política, pelo qual as exigências de qualificação técnica e econômica admissíveis são apenas as indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações?

d) Em face do princípio da vinculação ao edital (art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021), se um conflito armado envolvendo o país da sede do licitante fosse iniciado depois da publicação do edital, a interdição seria aplicável?

As indagações acima não são retóricas, mas constituem um conjunto articulado de problemas que delineiam o núcleo crítico da análise. Elas convergem para um ponto comum: a necessidade de verificar se as decisões recentes no campo das compras militares brasileiras – especialmente aquelas justificadas por fundamentos político-diplomáticos – encontram respaldo em um padrão consistente de atuação estatal ou se configuram, ao contrário, como inflexões episódicas, descoladas da lógica estrutural que historicamente orienta a política de defesa.

---

[41] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.918/2024* – Plenário. Relator: Antônio Anastasia. Sessão de 18 de setembro de 2024.

Responder a esse conjunto de perguntas exige, portanto, deslocar o exame do plano discursivo para o plano empírico e institucional. É a partir da análise concreta das aquisições, de seus fornecedores, de seus fundamentos jurídicos e políticos e de sua inserção estratégica que se poderá aferir a coerência ou a inconsistência entre justificativa e prática estatal, permitindo avaliar em que medida o interesse nacional tem sido mobilizado como categoria substantiva de orientação ou como argumento contingente de legitimação.

A suspensão da licitação dos obuseiros autopropulsados condensa, em um único caso concreto, as patologias que a teoria jurídico-administrativa há muito identifica como ameaças à integridade do sistema de contratações públicas: a substituição do critério jurídico pelo juízo político, a revisão retroativa de ato já consolidado e o tratamento diferenciado de licitante sem fundamento normativo expresso.

O TCU, ao responder à consulta do Ministério da Defesa, não deixou margem para ambiguidade, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro não oferece suporte legal à exclusão de fornecedor por razão de conflito armado envolvendo seu país de origem.

A tentativa do governo de contornar esse entendimento – primeiro pretendendo substituir a vencedora pela segunda colocada, depois simplesmente suspendendo o certame – não elimina o problema jurídico; apenas o adia, acumulando passivos de insegurança jurídica, custos de oportunidade para a defesa nacional, ao mesmo tempo consolida precedente institucional preocupante.

O caso revela ainda uma tensão constitucional que merece atenção: os princípios do art. 4º da Constituição da República – defesa da paz e solução pacífica de conflitos – têm vocação para orientar a política externa, não para operar como critério de habilitação em licitações. Utilizá-los dessa forma, sem mediação legislativa e sem as condições reconhecidas pelo direito internacional (embargo da ONU, ruptura diplomática, decisão de corte reconhecida pelo Brasil), é instrumentalizar a Carta Magna para finalidade que ela não prevê, o que configura desvio de finalidade no exercício da discricionariedade administrativa.

O episódio revela, em última análise, uma tensão constitucional significativa: os princípios consagrados no art. 4º da Constituição, em especial

a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos, destinam-se a orientar a política externa do Estado, não se prestando, por si sós, a operar como critérios de exclusão em processos licitatórios, sobretudo quando invocados de forma seletiva e não universal, em desconformidade com a exigência de coerência e isonomia que informa sua própria aplicação.

Sua utilização com essa finalidade, sem mediação legislativa e à margem das condições reconhecidas pelo direito internacional, representa uma indevida transposição de planos normativos e configura desvio de finalidade no exercício da discricionariedade administrativa.

Os argumentos até aqui colacionados sobre o caso dos obuseiros permitem visualizar as tensões entre juridicidade e política, mas não esgotam o problema.

A inconsistência do argumento de política externa pode ser mais bem compreendida no cotejamento de um padrão mais amplo de aquisições militares, no qual se revelam regularidades estruturais, dependências tecnológicas consolidadas e escolhas estratégicas reiteradas ao longo do tempo.

É nesse deslocamento de escala, do caso concreto para a arquitetura mais ampla das compras de defesa, que se torna possível aferir, com maior rigor analítico, a consistência dos fundamentos invocados para decisões específicas, sobretudo quando apresentados sob a forma de justificativas político-diplomáticas de pretensão geral.

A investigação empírica das importações militares brasileiras, a partir de bases como o SIPRI e o ComexStat, desempenha precisamente esse papel: ao revelar a lógica efetiva de seleção de fornecedores, a distribuição internacional de capacidades e a persistência de vínculos estratégicos, permite confrontar o discurso justificatório com a prática estatal.

Mais do que mero elemento de contextualização, essa análise agregada oferece o parâmetro indispensável para avaliar se argumentos como a suspensão de aquisições sob o fundamento da preservação da paz regional se sustentam à luz da cooperação econômico-militar do Estado brasileiro ou se, ao contrário, revelam-se seletivos, inconsistentes ou dissociados da racionalidade estratégica que orienta, na prática, as decisões de defesa; e, em última instância, da própria dinâmica de forças no Oriente Médio que alimenta o conflito em curso.

5 IMPORTAÇÕES E DAS EXPORTAÇÕES MILITARES BRASILEIRAS

A análise das importações brasileiras de armamentos será conduzida a partir da articulação de duas bases de dados complementares – o ComexStat, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e o banco do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), justamente em razão das diferenças e complementariedade estruturais de abordagem que cada uma oferece.

Esses sistemas operam em planos analíticos distintos e, por isso mesmo, permitem uma leitura mais abrangente e sofisticada do fenômeno. O ComexStat organiza as informações segundo critérios aduaneiros e comerciais, baseados na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), captando a totalidade dos fluxos formais de bens classificados como militares e evidenciando sua dimensão econômica. Já o SIPRI adota um recorte qualitativo centrado na transferência de capacidades militares, concentrando-se em sistemas de maior complexidade e relevância estratégica para defesa, mensurados por meio de indicadores próprios.

Sob a perspectiva da violência urbana e do armamento empregado por organizações criminosas, a base de dados mais adequada é, inequivocamente, o ComexStat. Isso porque o SIPRI exclui de sua cobertura armas leves e munições, justamente a categoria que concentra a maior parte do armamento utilizado pelo crime organizado, razão pela qual não captura o fenômeno central dessa análise. O ComexStat, por sua vez, permite rastrear a entrada formal desses produtos no território nacional, fornecendo elementos relevantes para a compreensão das cadeias de suprimento, dos padrões de importação e de eventuais vulnerabilidades regulatórias. Embora não retrate diretamente o mercado ilícito, constitui a melhor aproximação empírica disponível para examinar a circulação de armas que, direta ou indiretamente, abastecem a criminalidade e alimentam a violência urbana.

5.1. PRINCIPAIS FORNECEDORES HISTÓRICOS DAS ARMAS QUE FOMENTAM A VIOLÊNCIA URBANA

Dados divulgados nesta semana pelo Instituto Sou da Paz expõem mudanças relevantes no perfil do mercado ilegal de armas no Brasil. Os dados constam do capítulo *A Nova Cadeia de Suprimentos do Crime: flexibilização, armas de maior poder de fogo e a 'substituição de importações' no mercado ilícito*

brasileiro, que faz parte do volume 62 do projeto *Pensando o Direito*, do Ministério da Justiça e Segurança Pública. O capítulo foi assinado por dois analistas vinculados à entidade.

Para chegar a esses resultados, os autores cruzaram os dados nacionais de apreensão de armas do MJSP referentes a 2021-2025 com bases próprias do Instituto Sou da Paz, que trazem informações como calibre, fabricante e características técnicas do armamento apreendido.

Dentre as conclusões do estudo está a de que os armamentos que mais alimentam a violência urbana concentram-se, sobretudo, nas categorias revólveres, pistolas, fuzis e espingardas.

Falar em violência urbana no Brasil é, invariavelmente, falar em contrabando e descaminho de armas, fenômenos que dependem, antes de tudo, da incapacidade do próprio Poder Público de fiscalizar fronteiras, portos e o desvio de armamento legalmente importado.

Ainda assim, discursos políticos recentes têm optado por um atalho tão simples quanto falacioso: atribuir a um único país a origem das armas que abastecem o crime organizado nas favelas.

Trata-se de uma afirmação politicamente rentável, repetida com frequência em debates públicos, mas que não resiste ao simples cruzamento dos dados oficiais de comércio exterior.

De acordo com o COMEXSTAT, sistema oficial de estatísticas do comércio exterior brasileiro, mantido pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, essas armas se enquadram nas seguintes classificações fiscais (NCM): revólveres e pistolas; espingardas e carabinas de caça ou tiro esportivo; espingardas e carabinas de cano liso; outras armas de fogo com deflagração por pólvora; armas de carregamento pela boca; e lançadores para os cartuchos classificados nos códigos NCM 9306.21.10, 9306.21.20 e 9306.21.30.

Analisamos as importações brasileiras desses armamentos ao longo dos últimos 23 anos, com base nos registros do COMEXSTAT.

O recorte permite observar não apenas o volume total movimentado, mas a alternância de fornecedores ano a ano, informação essencial para avaliar se algum país específico de fato ocupa posição de destaque nesse comércio.

Ao longo de 23 anos de exportações de armas ao Brasil (2004-2026), o mercado foi dominado por poucos países, com movimentos claros de concentração e alternância entre eles. Ao todo, 28 países aparecem na série histórica, com volumes acumulados muito distintos entre si.

No topo, três grandes fornecedores mantiveram presença constante.

A Áustria foi, isoladamente, a maior potência histórica do setor: acumulou US$ 86,7 milhões em 18 anos de atuação e controlou entre 47% e 92% do total anual durante praticamente todo o período entre 2006 e 2020, com pico em 2008, quando respondeu por 92,2% das exportações daquele ano. A partir de 2018 sua participação começou a cair, até sumir completamente do ranking entre 2023 e 2026.

Em movimento inverso, a Itália, com US$ 36,1 milhões acumulados e presença em todos os 23 anos com dados disponíveis, teve papel discreto até meados dos anos 2010, cresceu de forma consistente a partir de 2016 e assumiu a liderança justamente quando a Áustria recuou. Tornou-se assim a principal fornecedora em 2021 (16,2%), 2023 (58,8%) e, de modo ainda mais acentuado, em 2024, quando concentrou 87,1% de todo o valor exportado naquele ano.

Os Estados Unidos, com US$ 45,3 milhões acumulados e presença ininterrupta em todo o período, tiveram dois picos marcantes: 61,9% em 2014 e um retorno expressivo em 2026, ano em que já respondem por 87,2% do total parcial, consolidando-se como o fornecedor mais constante do ranking.

Logo abaixo desse grupo de liderança há um bloco de países que surgiu mais tarde, mas com peso intermediário relevante. A Eslováquia, com US$ 28,7 milhões acumulados, era praticamente irrelevante até 2019, mas disparou entre 2020 e 2022, passando de 12,8% para 20,1% e depois 30,9% do total anual, antes de desaparecer por completo do ranking a partir de 2023. A República Tcheca, com US$ 13,4 milhões e presença ao longo de 20 anos, teve trajetória mais longa e estável, com picos em 2009 (16,8%), 2021 (14,4%) e 2025 (26,5%). Já a Turquia, também com US$ 13,3 milhões, cresceu aos poucos entre 2013 e 2023, com participações na casa de 9% a 10% em vários anos seguidos, mas praticamente sumiu do mapa entre 2024 e 2026.

Um terceiro grupo reúne países cuja relevância se concentrou em poucos anos isolados, quase como picos pontuais dentro de uma presença mais discreta: a Croácia, presente apenas entre 2020 e 2024, com pico isolado de

9,1% em 2023; o Uruguai, com seu único momento de destaque em 2021 (7,3%); Israel, com comportamento semelhante e pico também em 2021 (6,1%) e nenhuma outra aparição relevante ao longo de todo o período analisado; o Reino Unido, presente em 21 dos 23 anos, mas quase sempre secundário, com exceções pontuais em 2004 (61,5%) e 2012 (25,8%); a Bélgica, que concentrou praticamente todo o seu valor histórico em 2019 (8,7%); o Japão, em crescimento lento e recente desde 2020, sem nunca ultrapassar 2,6%; a Espanha, que reaparece apenas em 2025 e 2026, com 3% a 4%, após longa ausência; e a Eslovênia, com pico único também em 2021 (2,7%). Alemanha, França, Argentina e Suíça completam esse grupo com presenças recorrentes, mas sempre com participações marginais, abaixo de 5% do total anual.

Por fim, há um conjunto de países com participações praticamente simbólicas, limitadas a um ou dois anos e com valores baixos: China, Canadá, Suécia, Portugal, África do Sul, Chile, Sérvia, Rússia, Países Baixos e Romênia.

Ao todo, os dados revelam três ciclos distintos de concentração no mercado: um longo período de domínio quase exclusivo da Áustria, entre 2006 e 2020; uma fase multipolar, entre 2020 e 2023, marcada pela entrada simultânea de Eslováquia, Croácia e Turquia; e, mais recentemente, entre 2024 e 2026, uma nova concentração, agora dividida entre Itália e Estados Unidos.

Com efeito, os dados COMEXSTAT revelam um padrão importante para entender esse cenário: a escalada abrupta da importação dessas armas entre 2017 e 2023 — quando o valor anual exportado ao Brasil saltou de pouco mais de US$ 3 milhões para picos superiores a US$ 56 milhões — foi seguida, a partir de 2024, por um retorno às margens históricas anteriores a esse boom, com os valores recuando para a faixa de US$ 3,5 milhões a US$ 5,6 milhões, patamar próximo ao observado entre 2015 e 2017.

Esse salto no volume importado não é um dado neutro. Quanto maior o fluxo comercial de armamentos — legalmente destinados a colecionadores, atiradores esportivos, caçadores e instituições de segurança —, maior também a exposição a desvios ao longo da cadeia: roubos de cargas, adulteração de documentação, triangulação por meio de terceiros países e simples descaminho nas fronteiras.

O boom de 2017-2023, portanto, ajuda a explicar por que armamentos de fabricação estrangeira aparecem com mais frequência em apreensões da polícia nesse mesmo período — sem que isso implique qualquer responsabilidade do país exportador pelo destino dado à mercadoria.

Israel, especificamente, é um exemplo emblemático dessa fragilidade: em 23 anos de série histórica, o país aparece com um único pico relevante, de apenas 6,1% do total exportado, em 2021 — participação pontual e sem continuidade, muito distante do protagonismo que discursos políticos recentes lhe atribuem. Não há, portanto, nos dados oficiais do Governo Brasileiro, qualquer indício de que Israel tenha papel expressivo ou sistemático nesse comércio.

Os dados do COMEXSTAT revelam um mercado amplamente pulverizado, caracterizado por sucessivas alternâncias na liderança entre países como Áustria, Itália, Estados Unidos, Eslováquia e outros fornecedores. Esse panorama é incompatível com a tese de um fornecedor único, permanente ou hegemônico. Menos ainda, com a ideia de que a responsabilidade pela violência armada possa ser atribuída a um exportador quando ela passa pela negligência do Estado.

5.2. PRINCIPAIS FORNECEDORES E COMPRADORES HISTÓRICOS

A análise da planilha Importação Armas Brasil.xlsx (QR Code constante no Anexo I), tomando como recorte os últimos vinte anos (2007-2026) e considerando o valor total FOB em dólares por país, permite identificar com clareza os principais exportadores de armamentos para o Brasil, bem como as categorias predominantes em suas pautas de venda.

Vale registrar que nesse período, a França desponta como o maior fornecedor, com aproximadamente US$ 324 milhões, concentrando suas exportações sobretudo em bombas, granadas, munições e projéteis. Em seguida, aparecem os Estados Unidos, com cerca de US$ 256 milhões, destacando-se não apenas pelo volume, mas pela elevada diversificação de itens – sendo o país com maior número de categorias NCM distintas comercializadas –, com predominância de cartuchos e suas partes. O Reino Unido ocupa a terceira posição, com cerca de US$ 217 milhões, com forte concentração em categorias específicas de munição, o que revela uma pauta menos diversificada. Na sequência, Áustria e Itália figuram entre os principais fornecedores, com vendas fortemente centradas em revólveres e pistolas, indicando especialização nesse segmento.

A China surge como um ator relevante, com aproximadamente US$ 129 milhões, tendo como principal categoria armas de menor porte, como as de ar comprimido, enquanto a Turquia, com cerca de US$ 96 milhões, ocupa posição de destaque à frente de Israel, evidenciando sua relevância recente como fornecedora, especialmente no segmento de munições e projéteis. Israel, por sua vez, aparece na oitava posição, com cerca de US$ 81 milhões, com maior peso em "outras armas de guerra", o que contraria a percepção difundida de sua centralidade nas importações brasileiras. Países como Alemanha, Suécia e Espanha completam o grupo dos dez maiores exportadores, com pautas relativamente diversificadas, incluindo partes e acessórios de armas, munições e itens correlatos.

A partir da décima posição, observa-se a presença de fornecedores como Rússia, Taiwan, Bélgica, Argentina e República Tcheca, seguidos por Eslováquia, Coreia do Sul, Eslovênia e Chile, todos com volumes menores, mas ainda relevantes para a composição da base de suprimento brasileira. Em vários desses casos, nota-se elevada concentração em categorias específicas, como armas curtas ou determinados tipos de munição, o que indica nichos de especialização.

Assim, de modo geral, os dados revelam um padrão consistente de diversificação de fornecedores e de produtos, sem predominância absoluta de um único país, o que se alinha a uma estratégia de redução de dependência e de ampliação da autonomia estratégica.

Do ponto de vista metodológico, é importante destacar que a base utilizada permite identificar com precisão os valores comercializados e as categorias predominantes, mas não fornece dados sobre quantidade física de itens ou unidades adquiridas, limitando a análise a uma dimensão econômica e tipológica. Ainda assim, os resultados são suficientes para demonstrar que a política brasileira de importação de armamentos se estrutura sobre critérios técnicos e de disponibilidade de mercado, e não sobre exclusões sistemáticas de natureza geopolítica, reforçando a conclusão de que eventuais tentativas de aplicação seletiva de critérios político-diplomáticos não encontram respaldo na prática histórica consolidada.

A leitura da base do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (QR Code do Anexo II) permite identificar, com elevado grau de precisão analítica, a estrutura dos fornecedores de sistemas de armas ao Brasil, revelando

não apenas a origem geográfica das aquisições, mas, sobretudo, a lógica funcional que organiza essa rede de dependências tecnológicas e operacionais. Diferentemente de uma simples listagem de exportadores, os dados evidenciam uma arquitetura hierarquizada de fornecimento, na qual distintos países ocupam posições específicas, conforme o tipo de capacidade militar transferida.

Em primeiro plano, destaca-se a centralidade dos Estados Unidos como principal fornecedor estrutural das Forças Armadas brasileiras. A presença norte-americana não se limita a volumes expressivos, mas se manifesta de forma transversal em múltiplas categorias críticas: aeronaves de patrulha e transporte (P-3 Orion, C-130 e variantes), helicópteros (Black Hawk e Seahawk), motores aeronáuticos e navais (F-414, LM-2500, V-2500), além de blindados e sistemas de artilharia (M-113, M-109A5). Trata-se, portanto, de um fornecedor sistêmico, cuja relevância não decorre apenas da quantidade de equipamentos entregues, mas da inserção em elos sensíveis da cadeia logística e operacional, especialmente no que se refere à propulsão, manutenção e interoperabilidade. Essa posição confere aos Estados Unidos um papel de verdadeiro "eixo estruturante" da capacidade militar brasileira, com implicações diretas em termos de dependência tecnológica e alinhamento estratégico.

Em um segundo nível, observa-se a atuação de países europeus (*inter alia*, França, Alemanha, Itália, Reino Unido, Suécia e Espanha) como fornecedores de plataformas complexas e sistemas especializados, frequentemente associados a projetos de maior densidade tecnológica e, em alguns casos, a arranjos de cooperação industrial. A França, por exemplo, figura de maneira destacada no fornecimento de meios navais (submarinos da classe Scorpène, navios anfíbios), helicópteros (EC-725/H-225M) e mísseis (família Exocet), ao passo que a Alemanha se sobressai na provisão de blindados pesados (Leopard 1A5) e veículos de engenharia militar. A Suécia, por sua vez, ocupa posição singular com o programa Gripen, que transcende a lógica de aquisição para incorporar transferência de tecnologia e produção local, configurando um modelo híbrido de cooperação. Já Itália e Reino Unido aparecem com destaque em sensores, radares e sistemas embarcados, reforçando a dimensão europeia como fornecedora de tecnologia embarcada e soluções de integração.

Israel ocupa uma posição funcional distinta e altamente estratégica. Sua presença concentra-se em nichos de alta tecnologia, particularmente em sensores, radares, sistemas eletro-ópticos e veículos aéreos não tripulados (Hermes-450 e Hermes-900), além de mísseis ar-ar e munições guiadas. Trata-se

de um fornecedor especializado em capacidades C4ISR (Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance), essenciais para a guerra contemporânea. A relevância israelense, portanto, não se mede em volume, mas em densidade tecnológica e impacto operacional, especialmente na ampliação das capacidades de vigilância, reconhecimento e precisão.

Por fim, países como Rússia, Noruega, Suíça, Canadá e outros desempenham papéis complementares, fornecendo sistemas específicos – como mísseis portáteis (Igla-S), helicópteros de combate (Mi-35M) ou veículos blindados – sem, contudo, configurar uma relação estrutural contínua. A participação desses países é episódica e funcional, voltada ao atendimento de necessidades pontuais ou à diversificação limitada de fornecedores.

O padrão que emerge dessa distribuição não é aleatório. Ao contrário, revela uma divisão internacional do fornecimento militar ao Brasil: enquanto os Estados Unidos ocupam o núcleo sistêmico e logístico; a Europa fornece plataformas complexas e cooperação industrial; Israel domina os sistemas de alta tecnologia embarcada; e outros países atuam de forma complementar. Essa arquitetura evidencia que as aquisições brasileiras não se orientam exclusivamente por critérios de preço ou disponibilidade, mas refletem escolhas estratégicas que articulam interoperabilidade, acesso à tecnologia e, em determinados casos, políticas de desenvolvimento industrial.

Em síntese, a estrutura dos fornecedores do Brasil, conforme revelada pela base do SIPRI, aponta para um modelo de dependência seletiva e funcionalmente distribuída, no qual diferentes parceiros internacionais suprem camadas distintas da capacidade militar. Essa configuração, ao mesmo tempo que amplia o acesso a tecnologias diversas, também impõe desafios relevantes em termos de coordenação logística, padronização e autonomia estratégica, elementos centrais para qualquer análise mais aprofundada da política de defesa brasileira.

5.3. EVOLUÇÃO POR PERÍODOS PRESIDENCIAIS

Com base na planilha Importação Armas Brasil.xlsx (QR Code do Anexo I), os perfis dos maiores exportadores variam bastante de um período para outro, tanto em volume quanto em especialização.

No período 2007-2010 (Governo Lula II), o perfil é marcado por liderança russa, seguida por Estados Unidos e França. A Rússia aparece concentrada sobretudo em bombas, granadas, munições e projéteis, respondendo essa categoria por cerca de 61% de suas vendas ao Brasil no período. Os Estados Unidos ocupam a segunda posição com uma pauta mais diversificada, embora seu item principal tenha sido outros cartuchos e suas partes. A França surge em terceiro lugar, com forte concentração em partes e acessórios de armas de guerra. Chile, Bélgica, Áustria e República Tcheca também aparecem com relevância, mas em geral com perfis bem mais concentrados. Nessa linha, o Chile se destaca quase inteiramente em outras armas de guerra, a Áustria praticamente só em revólveres e pistolas, e a Argentina em chumbos e partes para cartuchos. Em síntese, esse primeiro recorte mostra uma pauta ainda relativamente tradicional, com bastante peso de munição, partes e armas curtas, e com vários países exibindo alta concentração em uma única categoria.

No período 2011-2016 (Governos Dilma I e II), há uma inflexão importante. Os Estados Unidos assumem a liderança, com perfil amplamente diversificado, embora continuem tendo nos cartuchos seu principal item. A China sobe fortemente, impulsionada por outras armas, especialmente armas de pressão, ar comprimido e correlatas, e a Espanha também ganha relevo com ênfase em bombas, granadas, munições e projéteis. A França permanece entre os primeiros lugares, ainda ancorada em partes e acessórios de armas de guerra, enquanto Israel aparece com peso expressivo de peças de artilharia, revelando um perfil mais ligado a material pesado. A Suécia e a Rússia também mantêm presença relevante; a primeira com munições e a segunda com lança-mísseis, lança-granadas e sistemas semelhantes. Áustria, Argentina e Turquia figuram com perfis bastante concentrados, sobretudo em pistolas, munições específicas ou outras armas. Nesse intervalo, o desenho geral é de maior pluralização de fornecedores e de maior diversificação tecnológica, mas ainda com vários países especializados em nichos.

No recorte 2016-2018 (Governo Temer), a França domina de forma clara, agora alavancada principalmente por lança-mísseis, lança-chamas, lança-granadas, lança-torpedos e lançadores semelhantes, o que altera de modo significativo seu perfil relativo. A China permanece em posição de destaque, novamente muito concentrada em outras armas. Os Estados Unidos seguem relevantes, mas com pauta menos concentrada do que a de quase todos os demais grandes fornecedores, o que sugere maior diversidade de produtos exportados.

A Áustria continua fortemente especializada em revólveres e pistolas, enquanto a Suécia se destaca por partes e acessórios de armas de guerra. Taiwan, Itália e Reino Unido também aparecem entre os primeiros colocados, com Taiwan concentrada em outras armas, a Itália em partes e acessórios de revólveres ou pistolas, e o Reino Unido em espingardas e carabinas de caça ou tiro ao alvo. A Turquia já desponta nesse período, ainda que em posição intermediária, com forte concentração em outras armas. O conjunto sugere um momento de transição em que materiais de maior complexidade convivem com pauta ainda relevante de armas leves e seus componentes.

Entre 2019 e 2022 (Governo Bolsonaro), o quadro muda novamente. A França volta a liderar, agora de forma muito robusta, sobretudo em outras bombas, granadas, munições e projéteis e suas partes, categoria responsável por mais de 70% de suas vendas. Os Estados Unidos permanecem em segundo lugar, mas com o perfil mais diversificado entre os grandes exportadores, tendo como principal categoria revólveres e pistolas, que ainda assim representam menos de um terço do total vendido. A Áustria e a Itália aparecem logo em seguida, ambas muito associadas a pistolas e revólveres, especialmente a Áustria, cuja concentração nessa categoria ultrapassa 98%. A Turquia ganha escala e já entra no núcleo duro dos maiores fornecedores, fortemente ancorada em munições e projéteis, assim como a Alemanha. A China conserva relevância com outras armas, ao passo que a Eslováquia mostra um perfil extremamente concentrado em pistolas, e a Suécia aparece com peso relevante de peças de artilharia. Israel, por sua vez, permanece entre os vinte maiores, agora mais ligado a partes e acessórios de armas de guerra. O perfil desse quadriênio mostra um sistema bem mais volumoso e com forte presença de munições, armas curtas e componentes especializados.

Por fim, no período 2023-abril de 2026 (Governo Lula III), há uma transformação particularmente expressiva. O Reino Unido assume a liderança com larga vantagem, centrado sobretudo por granadas que contenham produtos químicos ou oleorresina de capsicum, com fins irritantes, categoria que sozinha responde por cerca de 53% do total britânico. A França vem em seguida, com perfil fortemente concentrado em outras bombas, granadas, munições e projéteis, respondendo por quase 80% de suas vendas. Os Estados Unidos permanecem entre os maiores, com pauta bastante diversificada, mas com destaque para outras

armas. A Itália cresce com forte peso de peças de artilharia; Israel, por sua vez, sobe de posição com predominância de outras armas de guerra, superando a Áustria, que continua quase inteiramente especializada em revólveres e pistolas. A Turquia consolida-se como um dos maiores exportadores para o Brasil, agora muito concentrada em munições e projéteis, superando a China, cujo perfil continua assentado em outras armas. Suécia, Alemanha, Espanha, República Tcheca e Taiwan também aparecem com destaque, cada qual com nichos próprios, enquanto Bélgica, Índia, México, Croácia e Dinamarca fecham o grupo dos vinte maiores com perfis altamente concentrados.

Tomados em conjunto, os dados revelam cinco movimentos centrais. Primeiro, há uma grande oscilação na liderança entre os períodos: Rússia no início, depois Estados Unidos, depois França, e mais recentemente Reino Unido. Segundo, quanto a composição do mercado, nota-se que o mercado brasileiro não é dominado por um único tipo de fornecedor, mas sim por uma combinação de países com perfis muito distintos: alguns muito diversificados, como os Estados Unidos, e outros fortemente concentrados em um único nicho, como Áustria, Eslováquia ou Turquia em certos períodos. Terceiro, cresce ao longo do tempo o peso de munições, projéteis e categorias correlatas, especialmente em países como França, Turquia, Alemanha e Reino Unido no recorte mais recente. Quarto, a presença de Israel é relevante, mas longe de ser hegemônica; em vários períodos o país aparece abaixo de França, Estados Unidos, China, Turquia, Áustria ou Itália. Quinto, o perfil geral das importações brasileiras sugere uma política de compras marcada por diversificação de fornecedores e especialização por categoria, e não por dependência linear de um único parceiro.

No que se refere aos fornecedores relevantes do Oriente Médio, a Turquia (Ancara) emerge, sobretudo nos períodos mais recentes, como um ator de peso crescente, com volume acumulado expressivo (aproximadamente US$ 96 milhões no período total analisado). A pauta turca é altamente concentrada em munições, projéteis e itens correlatos, o que revela especialização industrial nesse segmento e inserção competitiva em nichos específicos do mercado brasileiro. A Rússia, por sua vez, apresenta um perfil mais relevante nos períodos iniciais (2007-2010), com posterior retração. O padrão russo de exportação também é concentrado em munições e sistemas associados (incluindo lançadores), indicando um perfil técnico distinto, mais ligado a material de maior letalidade e a uso militar direto. Já Israel (Jerusalém) aparece de forma consistente ao longo dos períodos, mas sem

liderança: suas exportações (cerca de US$ 80 milhões no agregado) concentram-se em "outras armas de guerra", peças de artilharia e componentes especializados, refletindo sua inserção tecnológica mais sofisticada, porém não dominante em volume.

Em contraste, os demais países listados – Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Chipre, Egito, Emirados Árabes Unidos, Irã, Iraque, Iêmen, Jordânia, Kuwait, Líbano, Omã, Síria e Palestina (Cisjordânia e Faixa de Gaza) – apresentam ausência ou presença estatisticamente irrelevante na base de importações brasileiras de armamentos. Em termos práticos, isso significa que ou não há registros de exportações desses países ao Brasil na base analisada; ou os valores são tão baixos que não alteram o padrão geral de fornecedores.

Essa assimetria é altamente significativa, pois evidencia que o mercado brasileiro de importação de armamentos não se estrutura em torno do Oriente Médio como polo fornecedor, mas sim de uma combinação entre países europeus, Estados Unidos e alguns emergentes específicos (como Turquia e, em menor medida, China). Mesmo dentro do universo de países frequentemente associados a conflitos armados ou instabilidade regional, apenas alguns – notadamente Turquia e, em menor grau, Israel – possuem presença efetiva como exportadores para o Brasil.

Do ponto de vista analítico, isso permite extrair três conclusões relevantes. Primeiro, não há qualquer evidência de que o Brasil mantenha relações comerciais significativas de armamentos com a maioria dos países do Oriente Médio listados, o que enfraquece narrativas que pressupõem uma vinculação generalizada a esses mercados. Segundo, entre os poucos países com presença efetiva, há diferenças marcantes de perfil: a Turquia opera como fornecedora relevante de munições; Israel como fornecedor tecnológico de nicho; e a Rússia como fornecedor mais relevante no passado do que no presente. Terceiro, essa distribuição reforça a ideia de que a política brasileira de aquisições militares é guiada por critérios de disponibilidade, custo e especialização técnica, e não por alinhamentos geopolíticos amplos ou uniformes.

Em síntese, a comparação demonstra que, entre os países mencionados, apenas Turquia, Rússia e Israel possuem expressão concreta na pauta brasileira – sendo a Turquia, no recorte mais recente, o ator mais dinâmico – enquanto os demais permanecem à margem do sistema de fornecimento, sem impacto relevante na estrutura das importações de armamentos do Brasil.

5.4. COMPRAS MILITARES COMO POLÍTICA INDUSTRIAL IMPLÍCITA

A análise dos dados constantes da tabela permite compreender as compras militares brasileiras não apenas como operações de aquisição de bens, mas como instrumentos que, na prática, desempenham uma função de política industrial implícita. Ainda que não formalmente estruturadas como política pública industrial, tais compras revelam padrões consistentes de indução tecnológica, especialização produtiva e fortalecimento de cadeias industriais específicas, tanto no plano doméstico quanto nas relações com fornecedores estrangeiros.

Em primeiro lugar, observa-se que a distribuição das importações por país e por categoria não é aleatória, mas reflete uma lógica de especialização por nicho tecnológico. Países como Áustria e Eslováquia concentram-se quase exclusivamente no fornecimento de armas curtas, enquanto França, Turquia e Alemanha apresentam forte presença em munições e projéteis. Israel, por sua vez, aparece associado a categorias de maior densidade tecnológica, como armas de guerra e sistemas mais complexos. Esse padrão sugere que o Brasil, ao estruturar suas compras, não apenas adquire produtos, mas seleciona parceiros com competências industriais específicas, o que potencialmente favorece processos de absorção tecnológica e aprendizado institucional.

Em segundo lugar, a própria diversidade de fornecedores evidencia uma estratégia de mitigação de dependência e ampliação da autonomia estratégica, típica de políticas industriais voltadas à segurança nacional. Ao evitar a concentração em um único país ou bloco, o Brasil preserva margem de manobra para negociar condições mais favoráveis, inclusive no que se refere a transferência de tecnologia, offsets industriais e nacionalização parcial da produção. Nesse sentido, a fragmentação da pauta de importações não é sinal de descoordenação, mas pode ser interpretada como mecanismo de gestão de risco e de fortalecimento da base industrial de defesa.

Além disso, a evolução temporal dos dados indica deslocamentos relevantes na composição dos fornecedores, com a ascensão de países como a Turquia e a manutenção de atores tradicionais como França e Estados Unidos. Esses movimentos sugerem que as compras militares também respondem a dinâmicas de mercado e à emergência de novos polos industriais, incorporando fornecedores capazes de oferecer soluções competitivas em termos de custo, escala e,

eventualmente, cooperação tecnológica. Tal dinâmica reforça o caráter das aquisições como vetor indireto de inserção do Brasil em redes globais de produção e inovação no setor de defesa.

Por fim, quando se observa a recorrência de determinadas categorias – especialmente munições, projéteis e componentes –, percebe-se que as compras militares não se limitam a sistemas finais, mas incluem insumos críticos para a sustentação operacional das Forças Armadas. Esse aspecto é central para a política industrial implícita, pois tais itens são, em muitos casos, passíveis de internalização produtiva. Assim, a escolha de fornecedores e a estrutura dos contratos podem funcionar como alavancas para o desenvolvimento de capacidades nacionais, seja por meio de transferência de tecnologia, seja pela integração de empresas brasileiras às cadeias produtivas globais.

Em síntese, à luz da tabela, as compras militares brasileiras revelam-se como um instrumento multifuncional: ao mesmo tempo em que atendem a necessidades operacionais imediatas, também configuram um mecanismo de política industrial indireta, orientado à diversificação de fornecedores, à absorção tecnológica e ao fortalecimento da autonomia estratégica do Estado.

A estrutura das importações, contudo, não pode ser analisada isoladamente. Ela ganha significado apenas quando confrontada com a capacidade doméstica de produção e absorção tecnológica. Em outras palavras, compreender de quem o Brasil compra exige examinar, simultaneamente, o que é capaz de produzir e, sobretudo, em que medida o padrão de aquisições tem sido orientado por um projeto consistente de internalização tecnológica. É nesse ponto que a análise da Base Industrial de Defesa se torna indispensável: ela revela se as importações funcionam como alavanca de capacitação ou como mecanismo de perpetuação da dependência.

6 A Base Industrial de Defesa e o Projeto de Autonomia Estratégica

6.1. Conceito de autonomia estratégica

A autonomia estratégica constitui conceito central na formulação contemporânea da política de defesa brasileira, articulando soberania, capacidade

decisória e domínio tecnológico. Não se trata de autossuficiência absoluta nem de isolamento internacional, mas da capacidade do Estado de decidir e agir sem constrangimentos estruturais impostos por dependências críticas externas. Em termos jurídicos e institucionais, a autonomia estratégica representa a materialização da soberania prevista no art. 1º, I, da Constituição de 1988, aplicada ao campo da defesa e da segurança nacional.

A Estratégia Nacional de Defesa incorporou esse conceito ao enfatizar a necessidade de reduzir vulnerabilidades tecnológicas, fortalecer a Base Industrial de Defesa e internalizar competências consideradas sensíveis. A autonomia estratégica pressupõe, portanto, capacidade de projetar poder dissuasório, manter sistemas críticos em funcionamento independentemente de pressões externas e preservar a liberdade de orientação diplomática. Essa autonomia não significa romper com cadeias globais de suprimento, mas administrar a interdependência de modo a evitar situações de dependência assimétrica.

No plano econômico e industrial, a autonomia estratégica relaciona-se diretamente à capacidade de desenvolver, produzir, manter e modernizar sistemas de defesa no território nacional, ao menos em suas camadas tecnológicas essenciais. Isso envolve investimento contínuo em pesquisa e desenvolvimento, formação de recursos humanos altamente qualificados e políticas industriais consistentes. A Lei nº 12.598, de 2012, ao estruturar a Base Industrial de Defesa, institucionaliza esse projeto ao permitir tratamento diferenciado para produtos e empresas estratégicas, reconhecendo que determinados setores exigem proteção e fomento específicos.

A dimensão tecnológica da autonomia estratégica é particularmente sensível. Em sistemas militares contemporâneos, componentes críticos – como softwares embarcados, criptografia, sensores avançados e sistemas de comando e controle – concentram-se em poucos fornecedores globais. A ausência de acesso pleno a essas camadas pode gerar dependência prolongada para manutenção, atualização e suporte. A autonomia estratégica, nesse contexto, implica buscar acesso efetivo ao conhecimento técnico, seja por meio de transferência de tecnologia, coprodução ou desenvolvimento próprio.

Há também uma dimensão política e diplomática. A dependência excessiva de um único fornecedor ou bloco geopolítico pode limitar a margem de manobra do Estado em cenários de crise internacional. Embargos, restrições comerciais ou

condicionamentos políticos podem afetar a disponibilidade de peças, munições ou atualizações tecnológicas. A autonomia estratégica, portanto, envolve diversificação de parcerias e gestão prudente de alianças, preservando capacidade de decisão soberana.

Importa ressaltar que a autonomia estratégica não é conceito meramente retórico; exige coerência institucional entre política de defesa, política industrial, política científica e política externa. Sem integração interministerial e continuidade orçamentária, o discurso de autonomia tende a se reduzir a enunciação programática. A efetividade do conceito depende da existência de mecanismos de absorção tecnológica, governança industrial e planejamento de longo prazo.

Do ponto de vista jurídico, a busca por autonomia estratégica deve permanecer compatível com os princípios constitucionais da Administração Pública e com as normas de contratação. A priorização de empresas estratégicas ou a exigência de transferência de tecnologia devem ser fundamentadas e enquadradas no regime legal aplicável, evitando discricionariedade arbitrária. A autonomia não pode ser invocada como justificativa genérica para afastar controles ou relativizar a legalidade.

Em síntese, a autonomia estratégica representa a capacidade do Estado brasileiro de exercer sua soberania no campo da defesa com liberdade decisória e domínio tecnológico suficiente para evitar vulnerabilidades críticas. Essa autonomia se constrói na intersecção entre indústria, tecnologia, diplomacia e direito. Mais do que autossuficiência, trata-se de capacidade de escolha informada e independente – condição indispensável para que as compras militares sirvam efetivamente ao interesse nacional.

6.2. PAPEL DA EMBRAER E DA INDÚSTRIA NAVAL/SUBMARINA

No projeto brasileiro de autonomia estratégica, a Base Industrial de Defesa não é elemento acessório, mas componente estruturante da soberania nacional. Dentro desse ecossistema, dois polos assumem protagonismo: o complexo aeronáutico liderado pela Embraer e o setor naval/submarino articulado em torno de programas estratégicos como o PROSUB. Ambos representam tentativas concretas de internalização tecnológica e consolidação de capacidades críticas no território nacional.

A Embraer ocupa posição singular na indústria de defesa brasileira por combinar escala internacional, domínio tecnológico acumulado e inserção em cadeias globais de alta complexidade. Sua trajetória demonstra que a autonomia estratégica não se constrói apenas por meio de compras, mas por meio de desenvolvimento industrial contínuo. No campo militar, a empresa atua tanto na produção de aeronaves quanto na integração de sistemas, manutenção e modernização, o que amplia o controle nacional sobre ciclos de vida completos de plataformas estratégicas. A participação da Embraer em programas como o Gripen, com absorção de engenharia e codesenvolvimento, ilustra a busca por internalização de conhecimento sensível e redução de dependências externas.

A importância da Embraer transcende o plano industrial. Como empresa brasileira com forte presença internacional, atua como instrumento indireto de política externa e projeção tecnológica. A exportação de aeronaves militares e sistemas associados fortalece a imagem do Brasil como fornecedor confiável e ator tecnológico relevante, ampliando sua margem de negociação internacional. Além disso, a capacidade de inovação da empresa brasileira estimula cadeias produtivas locais, formação de mão de obra qualificada e integração com universidades e centros de pesquisa, elementos indispensáveis à consolidação da autonomia estratégica.

No setor naval e submarino, a lógica é semelhante, embora os desafios sejam ainda mais complexos. O desenvolvimento de capacidades submarinas envolve tecnologias de altíssima sensibilidade, como sistemas de propulsão, materiais especiais, integração de sensores e sistemas de combate. O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) representou esforço deliberado de internalização dessas competências, mediante transferência de tecnologia, construção de infraestrutura industrial e capacitação de engenheiros e técnicos brasileiros.

A criação de estaleiros especializados, a formação de consórcios industriais e a cooperação tecnológica internacional inseriram o Brasil em patamar mais elevado de capacidade naval. No entanto, a autonomia nesse setor é necessariamente gradual. A absorção efetiva de tecnologia depende de continuidade orçamentária, manutenção de quadros técnicos qualificados e consolidação de fornecedores nacionais. A interrupção de ciclos de investimento pode comprometer ganhos acumulados e gerar retrocessos tecnológicos.

Tanto no segmento aeronáutico quanto no naval/submarino, a interação entre política de defesa e política industrial é decisiva. A Lei nº 12.598, de 2012, fornece base normativa para priorização de empresas estratégicas e internalização produtiva, mas sua efetividade depende da coerência entre planejamento militar e planejamento industrial. A compra de plataformas estratégicas precisa estar articulada a programas de desenvolvimento tecnológico e capacitação nacional, sob pena de se converter em mera importação de equipamentos sofisticados sem domínio pleno.

Há ainda uma dimensão institucional relevante. Empresas estratégicas de defesa operam em ambiente regulatório sensível, sujeito a controles nacionais e internacionais, regimes de exportação e restrições tecnológicas. A governança dessas empresas deve equilibrar eficiência empresarial, responsabilidade fiscal e compromisso com a soberania. O fortalecimento da Base Industrial de Defesa não pode ocorrer à margem dos princípios constitucionais da Administração Pública e do controle democrático.

Em síntese, a Embraer e o complexo naval/submarino representam pilares concretos do projeto brasileiro de autonomia estratégica. Ambos materializam a tentativa de transformar compras militares em instrumentos de desenvolvimento tecnológico e soberania decisória. A consolidação dessas capacidades depende de continuidade institucional, integração entre políticas públicas e manutenção de ambiente jurídico estável. Sem essa base industrial robusta, a autonomia estratégica tende a permanecer retórica; com ela, torna-se possibilidade real de exercício soberano no campo da defesa.

6.3. TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA *(OFFSETS)*

A transferência de tecnologia, frequentemente operacionalizada por meio de acordos de compensação industrial e tecnológica, conhecidos como offsets, constitui um dos instrumentos centrais do projeto brasileiro de autonomia estratégica. Em contratos de defesa, especialmente aqueles celebrados com fornecedores estrangeiros, os offsets funcionam como contrapartidas destinadas a promover desenvolvimento industrial, absorção de conhecimento e fortalecimento da Base Industrial de Defesa. Não se trata apenas de cláusula acessória contratual, mas de mecanismo estruturante de política pública.

Os offsets podem assumir diversas modalidades. Há compensações diretas, vinculadas ao próprio objeto do contrato, como coprodução, fabricação local de componentes, transferência de know-how, treinamento técnico e acesso a documentação de engenharia. Existem também compensações indiretas, que envolvem investimentos em setores correlatos, desenvolvimento de cadeias produtivas, capacitação de recursos humanos ou participação em programas de pesquisa e inovação. No campo militar, predominam os offsets diretos, dada a sensibilidade tecnológica dos sistemas envolvidos.

Do ponto de vista jurídico, a exigência de offsets encontra respaldo na lógica da política industrial de defesa estruturada pela Lei nº 12.598, de 2012, que reconhece a necessidade de fortalecimento de empresas estratégicas nacionais. Ao incorporar cláusulas de transferência tecnológica, o Estado busca mitigar a dependência externa e ampliar sua capacidade de manutenção, modernização e desenvolvimento autônomo de sistemas críticos. A vantajosidade do contrato deixa de ser aferida exclusivamente pelo preço e passa a incluir o impacto tecnológico e industrial de longo prazo.

Entretanto, a efetividade dos offsets depende de capacidade institucional de absorção. Nesse sentido, a transferência formal de tecnologia não equivale automaticamente à internalização de conhecimento. É necessário que existam empresas qualificadas, infraestrutura adequada, quadros técnicos capacitados e continuidade de investimentos para que a tecnologia seja realmente assimilada. Caso contrário, o offset pode se limitar a treinamento superficial ou a montagem local de componentes sem domínio das camadas críticas do sistema.

Há também desafios de natureza contratual e de governança. Cláusulas de offset devem ser redigidas com precisão, estabelecendo metas mensuráveis, cronogramas claros e mecanismos de verificação. A ausência de métricas objetivas pode dificultar a fiscalização e permitir cumprimento meramente formal das obrigações. O controle pelo Tribunal de Contas da União e pelos órgãos internos de auditoria torna-se essencial para assegurar que as compensações sejam efetivas e proporcionais ao valor do contrato principal.

Do ponto de vista estratégico, offsets podem contribuir para reduzir vulnerabilidades tecnológicas, especialmente em áreas como software embarcado, sistemas de comando e controle, integração de sensores e manutenção de plataformas complexas. Contudo, o acesso a tecnologias consideradas críticas ou

sensíveis pelos países exportadores pode ser limitado por restrições internacionais de exportação e por considerações geopolíticas. Assim, a autonomia estratégica construída via offsets é, em regra, gradual e condicionada.

Outro aspecto relevante é o risco de dispersão ou fragmentação industrial. A exigência de offsets deve estar articulada a planejamento nacional consistente, evitando multiplicação de projetos desconectados ou investimentos pontuais sem integração sistêmica. O fortalecimento da Base Industrial de Defesa exige coordenação entre Ministério da Defesa, Ministério da Indústria e órgãos de ciência e tecnologia, de modo a transformar compensações contratuais em política industrial sustentável.

Em síntese, a transferência de tecnologia por meio de offsets constitui instrumento jurídico e estratégico fundamental para o projeto de autonomia brasileira na área de defesa. Quando bem estruturada e fiscalizada, pode ampliar capacidades nacionais e reduzir dependências críticas. Quando mal planejada ou executada de forma meramente formal, pode gerar expectativas não realizadas e perpetuar assimetrias tecnológicas. O desafio reside em transformar cláusulas contratuais em efetiva internalização de conhecimento, inserindo os offsets em estratégia industrial de longo prazo compatível com os princípios do Estado de Direito e da boa governança pública.

O artigo "Política e gestão de offsets em aquisições de defesa: contribuições da experiência internacional para o Brasil", de Felipe Augusto Rodolfo Medeiros e William de Sousa Moreira[42], examina como diferentes países estruturam suas políticas de compensação industrial, comercial e tecnológica (offsets) e extrai lições para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro.

O ponto de partida do trabalho é o reconhecimento de que offsets se tornaram prática consolidada nas aquisições de defesa no cenário internacional. Governos compradores, ao adquirirem sistemas militares de fornecedores estrangeiros, frequentemente exigem contrapartidas sob a forma de transferência de tecnologia, coprodução, investimento industrial, *joint ventures* ou contra compra de bens e serviços. No Brasil, esse mecanismo ganhou destaque em grandes programas, como o projeto FX-2 (caças Gripen), sendo frequentemente associado à promessa de salto tecnológico.

[42] MEDEIROS, Felipe Augusto Rodolfo, MOREIRA, William de Sousa. Política e gestão de "offsets" em aquisições de defesa: Contribuições da experiência internacional para o Brasil. *Revista Escola Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p. 327-360, mai./ago. 2016.

Os autores destacam, porém, que o debate público costuma simplificar o tema, atribuindo aos offsets um potencial quase automático de desenvolvimento industrial, quando, na prática, seus resultados dependem de desenho institucional, governança e capacidade de absorção tecnológica. O artigo, derivado de pesquisa de mestrado, busca justamente sistematizar boas práticas internacionais e identificar elementos que possam qualificar a política brasileira.

A metodologia consiste na análise comparativa de documentos normativos e diretrizes de seis países relevantes no mercado de defesa: Índia, Coreia do Sul, Canadá, Israel, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita. A partir desse exame, os autores estruturam um conjunto de questões fundamentais que qualquer política de gestão de offsets deveria enfrentar. Em vez de prescrever respostas fechadas, o artigo organiza o debate em torno de escolhas político-administrativas que envolvem *trade-off*s entre flexibilidade negocial, previsibilidade regulatória, transparência e eficiência.

Entre os temas centrais analisados estão: o modelo institucional de gestão (centralizado no Ministério da Defesa ou descentralizado nas Forças); o valor mínimo a partir do qual offsets são exigidos; o percentual de compensação; se a proposta de offset deve ser critério eliminatório ou classificatório na licitação; os mecanismos de avaliação das propostas; a definição (mais ampla ou restrita) das modalidades aceitas; a existência de cotas mínimas para certos tipos de compensação; estímulos a pequenas e médias empresas; incentivos regionais; uso de multiplicadores; valoração da transferência de tecnologia; tratamento de propriedade intelectual; execução cruzada de créditos; prazos e penalidades; exigência de títulos de performance; bancos de créditos; situações emergenciais; restrições a brokers; e mecanismos de avaliação *ex post* dos programas executados.

Os autores demonstram que não existe um modelo universalmente superior. Cada escolha envolve riscos e benefícios. Regras muito rígidas podem reduzir flexibilidade negocial; regras excessivamente abertas podem ampliar discricionariedade e riscos de ineficiência ou captura. A “melhor prática” internacional, segundo os autores, não é copiar modelos estrangeiros, mas estruturar política clara, transparente, com critérios definidos e mecanismos de avaliação objetiva.

Na parte final, os autores examinam o arcabouço normativo brasileiro e identificam um problema relevante: a fragmentação institucional. Enquanto muitos países concentram a gestão de offsets em órgão único, no Brasil cada Força

possui suas próprias normas, o que gera diferenças procedimentais e percepção de falta de uniformidade por parte da indústria. Além disso, há lacunas quanto à definição de prazos, critérios de avaliação, tratamento de créditos acumulados e métricas de desempenho.

Em síntese, os autores entendem que o Brasil já incorporou offsets como instrumento de política de defesa e industrial, mas carece de maior padronização, clareza metodológica e institucionalização de mecanismos de avaliação. O aprimoramento da gestão, mais do que a mera exigência de compensações, é o elemento decisivo para que offsets deixem de ser promessa retórica e se convertam em instrumento efetivo de desenvolvimento tecnológico e fortalecimento da Base Industrial de Defesa.

6.4. Credenciamentos como Empresa de Defesa (ED) e Empresa Estratégica de Defesa (EED)

Os credenciamentos como Empresa de Defesa (ED) e Empresa Estratégica de Defesa (EED), instituído pela Lei nº 12.598, de 2012, constitui instrumento central da política industrial de defesa brasileira. Por meio desse mecanismo, o Estado identifica, qualifica e diferencia empresas que atuam no setor, estabelecendo critérios objetivos para sua inserção em regime jurídico especial. O credenciamento não é mera formalidade administrativa, mas componente estruturante da estratégia de autonomia tecnológica e fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID).

A categoria de Empresa de Defesa (ED) refere-se à pessoa jurídica que exerce atividades relacionadas à pesquisa, desenvolvimento, produção, manutenção ou integração de Produtos de Defesa (PRODE). Já a Empresa Estratégica de Defesa (EED) representa categoria mais qualificada, sujeita a requisitos adicionais, especialmente quanto ao controle societário e à governança. Para ser reconhecida como EED, a empresa deve, entre outros critérios, possuir sede e administração no Brasil, assegurar controle majoritariamente nacional e comprometer-se com a manutenção de atividades estratégicas no território brasileiro.

A distinção entre ED e EED revela preocupação constitucional com a preservação da soberania e da autonomia decisória em setores sensíveis. Ao exigir controle nacional e vinculação a interesses estratégicos, o legislador buscou evitar que tecnologias críticas ou capacidades industriais essenciais fiquem sujeitas a decisões tomadas fora do território nacional. Essa opção normativa

dialoga com o art. 173 da Constituição, que admite atuação estatal diferenciada em setores estratégicos por imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo.

O credenciamento produz efeitos jurídicos concretos. Empresas qualificadas como ED ou EED podem ter acesso a benefícios específicos, como tratamento diferenciado em contratações públicas, participação prioritária em programas estratégicos, acesso a linhas de financiamento específicas e possibilidade de celebração de contratos com cláusulas próprias do regime de defesa. A Administração, ao estruturar licitações ou contratações diretas, pode considerar a condição de EED como elemento relevante na avaliação de vantajosidade estratégica, desde que fundamentado e compatível com os princípios constitucionais.

Contudo, o regime diferenciado não implica afastamento dos controles republicanos. O credenciamento depende de processo administrativo formal, com verificação do cumprimento dos requisitos legais, e pode ser revogado caso a empresa deixe de atender às condições estabelecidas. Além disso, as contratações realizadas com ED ou EED permanecem sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União e ao controle parlamentar, preservando a *accountability* democrática.

Do ponto de vista estratégico, o credenciamento ED/EED contribui para estruturar o ecossistema industrial de defesa, oferecendo previsibilidade regulatória e sinalização clara de prioridades estatais. Ao identificar empresas estratégicas, o Estado pode planejar investimentos de longo prazo, fomentar cadeias produtivas e consolidar competências críticas. O instrumento também favorece a coordenação entre política de defesa e política industrial, evitando dispersão de recursos e fortalecendo núcleos tecnológicos nacionais.

Entretanto, a efetividade do credenciamento depende de critérios técnicos rigorosos e de governança transparente. O risco de captura regulatória ou de utilização política do status de EED pode comprometer a credibilidade do sistema. Por isso, a manutenção de critérios objetivos, avaliação periódica e a fiscalização independente são essenciais para assegurar que o regime diferenciado sirva ao interesse nacional e não a interesses particulares.

Em síntese, o credenciamento como ED/EED representa mecanismo jurídico-institucional de proteção e fomento da Base Industrial de Defesa; traduz, em termos normativos, a busca por autonomia estratégica, estabelecendo balizas para que empresas consideradas essenciais operem sob regime compatível com a soberania nacional. Ao mesmo tempo, permanece integrado ao sistema de controle

e responsabilidade do Estado Democrático de Direito, reafirmando que mesmo setores estratégicos devem atuar sob parâmetros de legalidade e transparência.

6.5. Limites estruturais da industrialização de defesa no Brasil

O projeto brasileiro de autonomia estratégica, ancorado no fortalecimento da Base Industrial de Defesa, enfrenta limites estruturais que condicionam sua efetividade. A industrialização de defesa no Brasil não se desenvolve em ambiente isolado, mas inserida em cadeias globais altamente concentradas, marcadas por assimetrias tecnológicas, restrições regulatórias e elevada intensidade de capital e conhecimento. Reconhecer esses limites é essencial para evitar que a autonomia estratégica se transforme em formulação retórica desvinculada da capacidade material do Estado.

O primeiro limite é de natureza tecnológica. Sistemas militares contemporâneos – como aeronaves de combate, submarinos, radares avançados e sistemas de comando e controle – incorporam tecnologias críticas protegidas por regimes internacionais de exportação e por direitos de propriedade intelectual rigorosos. O domínio pleno dessas camadas exige investimentos contínuos em pesquisa e desenvolvimento ao longo de décadas. Mesmo em programas com transferência de tecnologia, raramente ocorre acesso integral aos componentes mais sensíveis, como softwares proprietários, algoritmos criptográficos ou materiais estratégicos. A absorção tecnológica, portanto, é gradual e frequentemente parcial.

O segundo limite é orçamentário. A indústria de defesa depende de previsibilidade financeira e continuidade de programas estratégicos. Oscilações fiscais, contingenciamentos e descontinuidades políticas comprometem a consolidação de cadeias produtivas complexas. Megaprojetos, como os vinculados aos setores aeronáutico e naval, exigem planejamento de longo prazo e compromissos plurianuais robustos. A interrupção de ciclos de investimento pode gerar perda de competências técnicas, evasão de profissionais qualificados e deterioração de infraestrutura industrial.

Há também um limite relacionado à escala econômica. O mercado interno brasileiro de defesa é relativamente restrito quando comparado a grandes potências militares. A viabilidade industrial de determinados segmentos depende da capacidade de exportação, sujeita a flutuações geopolíticas e a regimes

internacionais de controle de armamentos. A ausência de escala suficiente pode elevar custos unitários e reduzir competitividade internacional, impondo desafios adicionais à sustentabilidade da indústria nacional.

Outro limite estrutural reside na governança institucional. A industrialização de defesa requer coordenação entre múltiplos atores – Ministério da Defesa, Ministério da Indústria, agências de financiamento, universidades e empresas privadas. A fragmentação decisória ou a ausência de estratégia integrada pode resultar em sobreposição de iniciativas, dispersão de recursos e perda de foco tecnológico. A coerência entre política industrial e planejamento militar é condição necessária para que offsets e programas estratégicos produzam resultados consistentes.

A dependência de cadeias globais de suprimento constitui ainda um fator crítico. Mesmo empresas nacionais consolidadas dependem de componentes importados, insumos estratégicos e sistemas eletrônicos produzidos por poucos fornecedores internacionais. Eventos geopolíticos, sanções econômicas ou interrupções logísticas podem afetar a produção doméstica. Assim, a autonomia estratégica construída por meio da industrialização é, inevitavelmente, relativa e condicionada pela interdependência internacional.

Por fim, há o desafio da inovação contínua. A defesa é um setor caracterizado por rápida obsolescência tecnológica. A consolidação de capacidade industrial exige não apenas absorção de tecnologia existente, mas capacidade endógena de inovação e adaptação. Isso demanda investimento em ciência e tecnologia, formação de engenheiros especializados e integração com centros de pesquisa avançados. Sem base científica robusta, a indústria de defesa tende a permanecer como integradora de sistemas desenvolvidos externamente.

Em suma, a industrialização de defesa no Brasil enfrenta limites tecnológicos, orçamentários, econômicos e institucionais que moldam o alcance da autonomia estratégica. Reconhecer essas restrições não implica abdicar do projeto de fortalecimento da Base Industrial de Defesa, mas orientá-lo de forma realista e sustentável. A autonomia, nesse contexto, não significa independência absoluta, mas redução prudente de vulnerabilidades críticas, construída por meio de planejamento de longo prazo, governança eficiente e integração consistente entre política industrial e política de defesa.

As limitações estruturais que condicionam o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa não se esgotam em suas dimensões tecnológicas ou econômicas. Elas possuem, igualmente, uma dimensão institucional: quanto

menor a margem de autonomia material do Estado, maior a dependência de mecanismos robustos de governança para que as escolhas públicas sejam orientadas por critérios racionais, transparentes e democráticos. Se a autonomia estratégica é, em última instância, uma construção institucional, não apenas produtiva, então a qualidade dos instrumentos de supervisão, a rastreabilidade das decisões e a capacidade de controle externo tornam-se condições indissociáveis de sua legitimidade. É essa dimensão que o capítulo seguinte examina.

7 TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA

Conforme já escrutinado, o controle democrático das contratações militares não se esgota na transparência formal dos atos administrativos, mas abrange um conjunto mais amplo de mecanismos institucionais, que incluem a atuação do Poder Legislativo, o controle externo exercido pelos tribunais de contas e a participação indireta da sociedade civil por meio de instrumentos de fiscalização e acesso à informação.

Trata-se de um campo no qual a assimetria informacional é particularmente acentuada, o que exige o fortalecimento de capacidades técnicas e institucionais para a análise de contratos complexos, frequentemente associados a transferências de tecnologia, acordos governamentais (G2G) e cláusulas de confidencialidade.

Ademais, a literatura especializada evidencia que setores de alta complexidade técnica e baixa visibilidade pública, como o da defesa, tendem a operar sob lógicas decisórias mais restritas, frequentemente descritas como board room politics, nas quais o debate público é limitado e a deliberação se concentra em círculos técnicos e burocráticos.

Tal característica reforça a necessidade de mecanismos de controle que transcendam a mera publicidade formal, incorporando dimensões substantivas de prestação de contas, rastreabilidade decisória e avaliação de resultados, sob pena de fragilização da legitimidade democrática das políticas de defesa.

7.1. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E PNCP: ALCANCE E LIMITES

No ordenamento jurídico brasileiro, instrumentos como o Portal da Transparência e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) representam avanços relevantes na institucionalização da publicidade e do controle das contratações públicas, inclusive no setor de defesa.

O Portal da Transparência, ao consolidar dados sobre execução orçamentária e financeira, permite a identificação de despesas associadas a programas e ações governamentais, enquanto o PNCP, instituído pela Lei nº 14.133, de 2021, busca centralizar informações relativas a procedimentos licitatórios e contratos administrativos, promovendo maior padronização e acessibilidade.

Todavia, o alcance desses instrumentos no âmbito das contratações militares encontra limites significativos.

Em primeiro lugar, há restrições decorrentes do próprio regime jurídico aplicável à defesa nacional, que admite graus diferenciados de sigilo, especialmente, em projetos estratégicos e aquisições sensíveis. Em segundo lugar, persistem limitações estruturais relacionadas à qualidade, granularidade e tempestividade dos dados disponibilizados, bem como à dificuldade de rastrear operações realizadas por meio de acordos intergovernamentais ou classificadas sob rubricas orçamentárias genéricas. Tais lacunas reduzem a capacidade de controle social e institucional, comprometendo a efetividade da transparência.

Além disso, a fragmentação informacional entre diferentes bases de dados – como sistemas internos das Forças Armadas, registros do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e plataformas públicas – dificulta a construção de uma visão integrada das contratações de defesa.

Esse cenário evidencia a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos existentes, com vistas à ampliação da interoperabilidade entre sistemas, à definição mais precisa de critérios de sigilo e à criação de protocolos específicos para a transparência em contratações militares.

O fortalecimento desses instrumentos é condição indispensável para assegurar que a exceção, o sigilo, não se converta em regra, preservando-se, assim, o equilíbrio entre segurança nacional e controle democrático.

7.2. RISCOS DE CAPTURA REGULATÓRIA E OPACIDADE TECNOLÓGICA

Os riscos de captura regulatória no setor de defesa não apenas existem, como tendem a ser estruturalmente mais intensos do que em outros domínios da Administração Pública, justamente em razão das especificidades técnicas, do grau de sigilo e da concentração de conhecimento especializado. Nesse contexto, tais riscos se manifestam, de forma particularmente evidente, em duas dimensões interdependentes: a captura informacional e a captura contratual.

A captura informacional decorre de uma assimetria cognitiva estrutural. As especificações técnicas, os requisitos operacionais e os parâmetros de desempenho dos sistemas militares são, em larga medida, definidos e dominados pelas próprias Forças Armadas em estreita interação com os fornecedores. Trata-se de um campo no qual o conhecimento não apenas é altamente especializado, mas também frequentemente classificado ou sensível, o que limita sua circulação. Como consequência, o Poder Executivo – especialmente, por meio dos órgãos militares – passa a concentrar um volume de informação técnica que não é plenamente acessível aos órgãos de controle externo, como o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas da União. Essa assimetria reduz a capacidade de escrutínio substantivo, deslocando o controle para dimensões formais ou procedimentais e criando um ambiente propício à validação acrítica de escolhas técnicas previamente delimitadas. Em termos institucionais, o risco não reside apenas na ocultação deliberada de informações, mas na própria dependência dos controladores em relação às informações produzidas pelos controlados, o que compromete a autonomia epistêmica do controle.

Já a captura contratual se desenvolve ao longo do tempo e está diretamente associada à natureza dos grandes programas de defesa. Megaprojetos militares – como aquisição de aeronaves, submarinos ou sistemas integrados – caracterizam-se por ciclos de vida extensos, elevados custos de transação e forte especificidade de ativos. À medida que o projeto avança, consolida-se uma relação de interdependência entre contratante e contratado: o Estado passa a depender daquele fornecedor específico para manutenção, atualização e operação dos sistemas adquiridos, enquanto o fornecedor, por sua vez, estrutura sua produção e logística em função do contrato celebrado. Essa dinâmica gera efeitos típicos de *lock-in*, nos quais a substituição do fornecedor se torna economicamente dispendiosa ou operacionalmente inviável. Como resultado, reduz-se significativamente o incentivo – e, em muitos casos, a viabilidade – de renegociação em termos mais favoráveis ao interesse público ou mesmo de rescisão contratual, ainda que diante de ineficiências ou desvios. A captura, aqui, não é necessariamente produto de má-fé, mas de uma trajetória contratual que progressivamente estreita o espaço decisório do Estado.

A mitigação desses riscos exige respostas institucionais que vão além dos mecanismos tradicionais de controle. No plano informacional, impõe-se o fortalecimento de capacidades técnicas independentes, por meio da realização de auditorias especializadas conduzidas por equipes multidisciplinares e da criação de

painéis consultivos compostos por especialistas civis, com acesso controlado, mas efetivo, às informações sensíveis. Trata-se de reconstruir, no âmbito do controle, uma capacidade própria de compreensão técnica, reduzindo a dependência informacional em relação aos órgãos executores e aos fornecedores.

No plano contratual, a mitigação passa por estratégias que reduzam os efeitos de dependência ao longo do ciclo de vida dos projetos. Entre elas, destacam-se a previsão contratual de cláusulas de transferência de tecnologia e de acesso a códigos e sistemas críticos, a adoção de modelos modulares que permitam maior capacidade de substituição de componentes e, sobretudo, a institucionalização de rotatividade nos órgãos responsáveis pela gestão de contratos estratégicos. Essa rotatividade não apenas diminui o risco de captura relacional, como também favorece a renovação de perspectivas e o fortalecimento da *accountability* interna.

Em síntese, a captura regulatória no setor de defesa não é um desvio episódico, mas um risco sistêmico decorrente da própria estrutura do setor. Seu enfrentamento exige, portanto, uma arquitetura de governança que combine especialização técnica, pluralidade institucional e mecanismos de independência decisória, de modo a preservar a primazia do interesse público em um dos domínios mais sensíveis da atuação estatal.

O diagnóstico institucional delineado até aqui evidencia que os desafios das contratações em defesa não decorrem de lacunas isoladas, mas de um arranjo estrutural que combina assimetria informacional, complexidade tecnológica e espaços ampliados de discricionariedade. Nesse contexto, a superação desses limites não pode ser apenas interpretativa; exige respostas normativas e institucionais. As propostas a seguir buscam, precisamente, traduzir os problemas identificados em mecanismos concretos de aperfeiçoamento do sistema.

O diagnóstico reunido ao longo deste estudo sobre a estrutura das importações, os limites da Base Industrial de Defesa e as insuficiências dos mecanismos de controle não tem finalidade meramente descritiva. Ele aponta para um conjunto de vulnerabilidades institucionais que demandam resposta normativa e organizacional.

O capítulo seguinte sistematiza as propostas que emergem dessa análise, articulando medidas voltadas à maior coerência entre política de defesa, política industrial e controle democrático.

8 PROPOSTAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS

A consolidação de uma política de aquisições de defesa orientada ao interesse nacional demanda não apenas ajustes procedimentais, mas uma reconfiguração mais ampla da arquitetura normativa e institucional que rege o setor. As evidências empíricas analisadas ao longo deste estudo demonstram que as decisões de compra não são neutras, uma vez que produzem efeitos estruturais sobre a autonomia tecnológica, a inserção internacional e o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa. Nesse contexto, a ausência de critérios claros, mecanismos de transparência qualificada e integração intersetorial fragiliza a capacidade do Estado de utilizar essas contratações como instrumentos de política pública.

As propostas a seguir buscam enfrentar essas lacunas a partir de três eixos complementares: a definição objetiva do interesse nacional em compras estratégicas, o fortalecimento da transparência por meio de relatórios de impacto estratégico e a integração entre política de defesa e política industrial. Trata-se de medidas que, em conjunto, visam reduzir riscos de captura, qualificar o processo decisório e alinhar as aquisições militares a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo.

8.1. CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA DEFINIÇÃO DE INTERESSE NACIONAL EM COMPRAS ESTRATÉGICAS

A definição do "interesse nacional" em contratações de defesa, embora frequentemente invocada, carece de densidade normativa e operacionalização concreta. Em muitos casos, trata-se de uma cláusula aberta que legitima decisões discricionárias sem exigir a explicitação dos parâmetros que as fundamentam. A superação desse quadro exige a construção de critérios objetivos, capazes de orientar a tomada de decisão e, simultaneamente, permitir seu controle. Entre esses critérios, destacam-se: o grau de contribuição da aquisição para a autonomia tecnológica, o potencial de transferência de tecnologia, os efeitos sobre a Base Industrial de Defesa, a interoperabilidade com parceiros estratégicos e a redução de vulnerabilidades críticas.

A institucionalização desses parâmetros pode se dar por meio de instrumentos normativos infralegais, como decretos ou diretrizes nacionais de aquisição em defesa, que estabeleçam matrizes de avaliação obrigatórias para

projetos estratégicos. Essas matrizes funcionariam como verdadeiros testes de aderência ao interesse nacional, exigindo que cada contratação demonstre, de forma estruturada, sua contribuição para objetivos previamente definidos. Ao transformar o interesse nacional de conceito retórico em critério verificável, cria-se não apenas maior racionalidade decisória, mas também melhores condições para o controle parlamentar e externo.

8.2. EXIGÊNCIA DE RELATÓRIOS PÚBLICOS DE IMPACTO ESTRATÉGICO

A opacidade tradicional do setor de defesa, frequentemente justificada por razões de segurança nacional, não pode servir de escudo para a ausência de prestação de contas quanto aos impactos estratégicos das contratações públicas. A criação de relatórios públicos de impacto estratégico representa um mecanismo capaz de equilibrar, de forma sofisticada, as exigências de transparência e de sigilo. Esses relatórios não exigiriam a divulgação de informações sensíveis, mas deveriam apresentar, de forma estruturada, os fundamentos estratégicos da aquisição, seus efeitos esperados sobre capacidades militares, sua inserção na política industrial e seus riscos associados.

A exigência desses relatórios, como condição prévia à celebração de contratos relevantes, contribuiria para qualificar o debate público e institucional sobre compras militares. Além disso, permitiria ao Congresso Nacional e aos órgãos de controle externo exercer um escrutínio mais substantivo, baseado não apenas em aspectos formais, mas na coerência estratégica das decisões. A experiência comparada demonstra que modelos de transparência qualificada são compatíveis com a proteção de informações sensíveis e, ao mesmo tempo, essenciais para evitar decisões baseadas em racionalidades implícitas ou pouco escrutináveis.

8.3. MELHORIA DA INTEGRAÇÃO ENTRE DEFESA E POLÍTICA INDUSTRIAL

A dissociação entre política de defesa e política industrial constitui uma das principais limitações à utilização estratégica das compras militares no Brasil. Embora a legislação reconheça a importância da Base Industrial de Defesa, a articulação efetiva entre os objetivos militares e as estratégias de desenvolvimento produtivo ainda ocorre de forma fragmentada e episódica. Como resultado, oportunidades relevantes de indução tecnológica, geração de empregos qualificados e fortalecimento de cadeias produtivas são subaproveitadas.

A superação desse quadro exige a construção de mecanismos institucionais permanentes de coordenação intersetorial. Isso pode incluir a criação de instâncias formais de governança que integrem Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e outros órgãos relevantes, bem como a vinculação de grandes programas de aquisição a planos industriais de médio e longo prazo. Além disso, instrumentos como offsets, parcerias estratégicas e exigências de conteúdo local devem ser utilizados de forma planejada e coerente com uma política industrial clara. A integração entre defesa e indústria, nesse sentido, não é apenas desejável, mas condição necessária para que as compras militares deixem de ser um vetor de dependência e passem a atuar como alavanca de desenvolvimento nacional.

Na pesquisa da qual redundou este Texto para Discussão, os autores se depararam com a informação da criação, em 2013, do Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC, de 7 de maio de 2013, no âmbito do Ministério da Defesa e do então Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O objetivo seria examinar os entraves estruturais enfrentados pelo Brasil nas negociações internacionais de produtos de defesa, especialmente na modalidade governo a governo (G2G), e de propor medidas capazes de fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID).

A dificuldade de localizar a Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC, de 7 de maio de 2013, longe de constituir um obstáculo meramente operacional, revela um dado analiticamente relevante sobre a própria estrutura de governança do setor de defesa no Brasil. Não há registro consolidado desse ato nos repositórios oficiais do Ministério da Defesa, no Diário Oficial da União ou em bases normativas amplamente utilizadas, o que sugere, como hipóteses plausíveis, um erro de citação na literatura, a existência de um ato interno de circulação restrita ou, ainda, a absorção de seus objetivos por iniciativas posteriores sem a devida preservação de sua identidade normativa original. Seja qual for a explicação, o ponto central é que a ausência de rastreabilidade documental não invalida o conteúdo atribuído ao referido grupo de trabalho. Ao contrário, ele se mostra plenamente coerente com o contexto institucional do período.

Entre 2012 e 2014, o Brasil vivenciava um momento de reorganização estratégica da Base Industrial de Defesa, impulsionado, sobretudo, pela Lei nº 12.598/2012, que buscou estruturar juridicamente o setor e fomentar a autonomia tecnológica nacional. Nesse cenário, a identificação de entraves nas

negociações internacionais de produtos de defesa, especialmente na modalidade governo a governo (G2G), era não apenas plausível, mas amplamente reconhecida. Problemas como a fragmentação entre política de defesa e política industrial, a ausência de instrumentos jurídicos adequados para negociações complexas, a limitada capacidade de exigência de transferência de tecnologia e a assimetria nas relações com grandes fornecedores internacionais constituíam desafios concretos e recorrentes. Assim, ainda que a portaria específica não seja facilmente localizável, o diagnóstico que lhe é atribuído corresponde a uma agenda efetiva do Estado brasileiro naquele período.

Há, ademais, evidências indiretas de que arranjos institucionais com essa finalidade existiram, ou ao menos foram reiteradamente tentados, em momentos posteriores. A criação de grupos interministeriais envolvendo Defesa e área econômica, com o objetivo de mapear a Base Industrial de Defesa e aprimorar sua inserção estratégica, tornou-se prática relativamente comum, ainda que nem sempre devidamente sistematizada ou documentada. Essa recorrência sugere que o suposto grupo formado no ano de 2013 pode ter sido um embrião, formal ou informal, de iniciativas subsequentes, ou mesmo um exemplo de mecanismo ad hoc cuja memória institucional não foi preservada de forma adequada.

Mais do que um problema pontual de documentação, esse episódio revela um traço estrutural da governança da defesa no Brasil, qual seja, a baixa institucionalização e continuidade dos mecanismos de coordenação interministerial. A dificuldade de rastrear iniciativas como essa evidencia a existência de arranjos frequentemente episódicos, dependentes de conjunturas políticas e de lideranças específicas, sem a consolidação de estruturas permanentes de articulação entre defesa, indústria e política externa. Nesse sentido, a lacuna documental não deve ser interpretada como mera falha arquivística, mas como sintoma de uma fragilidade mais ampla: a ausência de uma arquitetura institucional estável capaz de sustentar, ao longo do tempo, políticas públicas complexas e interdependentes.

Essa constatação, por sua vez, reforça a necessidade de avançar na formalização e na transparência dos mecanismos de governança do setor. A construção de instrumentos normativos claros, a preservação da memória institucional e a criação de instâncias permanentes de coordenação são elementos indispensáveis para que iniciativas estratégicas não se percam na descontinuidade

administrativa. Em última análise, compreender o que não se encontra – ou o que não se consolidou – pode ser tão revelador quanto analisar aquilo que foi formalmente instituído, sobretudo em um campo em que a opacidade e a fragmentação ainda desempenham papel significativo.

8.4. REFORÇO DOS MECANISMOS DE CONTROLE LEGISLATIVO

Eliézer Rizzo de Oliveira[43] propõe um conjunto de medidas para fortalecer a corresponsabilidade democrática do Legislativo. Dentre elas, destacam-se a participação do Congresso na definição de ameaças e no desenho do perfil estratégico do país; o acompanhamento regular dos papéis "de fato" exercidos pelas Forças Armadas em regiões isoladas onde acabam sendo a face do Estado; o incremento de visitas parlamentares a programas e unidades militares; a busca de apoio técnico em universidades e entidades civis; e A ampliação da cooperação legislativa internacional (por exemplo, no Mercosul). A proposta mais ambiciosa é uma Emenda Constitucional que obrigue o Presidente a enviar, periodicamente, a Política de Defesa Nacional ao Congresso para exame, bem como estabeleça autorização legislativa para missões de paz e reforce a integração institucional (como a presença dos presidentes das comissões de defesa no Conselho de Defesa Nacional), além de exigir prestação de contas sobre execução da política, inclusive no emprego interno de tropas.

O pano de fundo é uma tensão típica das democracias: a centralização no Executivo pode ser funcional em crises, mas, sem contrapesos, compromete a *accountability* e a transparência em um setor já marcado por sigilo e assimetria de informação. O capítulo termina apontando que uma democracia madura pressupõe que a sociedade possa avaliar se seus representantes priorizaram corretamente recursos entre defesa e políticas sociais e se o gasto militar foi aplicado com economicidade, eficiência e eficácia; algo que, segundo o autor, ainda não se realiza plenamente no Brasil.

[43] OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Executivo, Legislativo e Defesa Nacional. In: *Democracia e Defesa Nacional:* a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005. p. 105-114.

8.5. INDICADORES DE TRANSPARÊNCIA PARA O SETOR DE DEFESA

A construção de indicadores de transparência específicos para o setor de defesa constitui etapa essencial para a qualificação da governança pública em um domínio tradicionalmente marcado por opacidade e assimetrias informacionais.

A natureza sensível das atividades militares, frequentemente invocada como justificativa para restrições de acesso à informação, não pode ser confundida com um regime de indiscriminada ausência de prestação de contas. Ao contrário, a experiência comparada demonstra que é possível, e necessário, desenvolver modelos de transparência qualificada, capazes de compatibilizar a proteção de informações estratégicas com a exigência democrática de controle e *accountability*.

Nesse sentido, a definição de indicadores objetivos e mensuráveis permite deslocar o debate da dicotomia entre "sigilo" e "publicidade" para uma abordagem mais sofisticada, baseada em níveis, critérios e finalidades de transparência.

Esses indicadores devem abranger, de forma integrada, diferentes dimensões do ciclo de aquisição em defesa. No plano ex ante, incluem-se métricas relativas à publicidade dos fundamentos estratégicos das contratações, à explicitação dos critérios de escolha de fornecedores e à demonstração de aderência ao interesse nacional. No plano contratual, devem contemplar a divulgação estruturada de dados agregados sobre valores, prazos, modalidades de contratação, cláusulas de transferência de tecnologia e mecanismos de mitigação de riscos. Já no plano *ex post*, os indicadores devem captar o desempenho dos contratos, incluindo cumprimento de cronogramas, variações de custo, efetividade operacional e impactos sobre a Base Industrial de Defesa.

A consolidação desses elementos em painéis públicos, ainda que com níveis diferenciados de acesso, permitiria não apenas maior controle externo, mas também a produção de inteligência institucional sobre o próprio funcionamento do setor.

A institucionalização de indicadores de transparência também desempenha papel central na redução dos riscos de captura regulatória, especialmente nas suas dimensões informacional e contratual. Ao padronizar a produção e divulgação de informações relevantes, diminui-se a dependência dos órgãos de controle em relação a dados fornecidos de forma ad hoc pelos próprios executores e fornecedores.

Além disso, a existência de métricas comparáveis ao longo do tempo e entre projetos distintos favorece a identificação de padrões de ineficiência, sobrepreço ou dependência excessiva de determinados fornecedores. Trata-se, portanto, de um instrumento não apenas de transparência passiva, mas de governança ativa, orientado à melhoria contínua das decisões públicas.

Por fim, a adoção desses indicadores deve estar acompanhada de uma arquitetura institucional que assegure sua credibilidade e efetividade. Isso implica a definição clara de responsabilidades pela coleta, validação e divulgação dos dados, bem como a integração com órgãos de controle interno e externo.

A utilização de plataformas digitais interoperáveis, como o Portal da Transparência e o Portal Nacional de Contratações Públicas, pode servir de base para a divulgação estruturada dessas informações, desde que adaptadas às especificidades do setor de defesa. Em última análise, a transparência, quando concebida como sistema e não como exceção, deixa de ser um risco à segurança nacional e passa a ser um ativo estratégico, fortalecendo a legitimidade das decisões e a confiança nas instituições.

A experiência comparada revela que a transparência no setor de defesa não constitui um atributo uniforme, mas reflete distintos arranjos de governança, níveis de maturidade administrativa e escolhas políticas acerca do equilíbrio entre sigilo e *accountability*.

Países como Reino Unido, Estados Unidos, Suécia e Noruega destacam-se pela construção de sistemas estruturados de transparência, nos quais a divulgação de informações sobre aquisições militares é organizada por meio de indicadores claros, periódicos e auditáveis.

No caso britânico, o Ministério da Defesa publica relatórios detalhados sobre seus principais programas, integrados ao chamado Government Major Projects Portfolio, enquanto o National Audit Office exerce controle técnico independente com ampla publicidade, complementado pela atuação substantiva do Parlamento[44].

---

[44] INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *Building defence capacity in Europe: an assessment*. London: IISS, 2024. (Strategic Dossier, n. 53). Disponível em: <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/building-defence-capacity-in-europe-an-assessment/m>. Acesso em: 7 abr. 2026.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. *MOD Government Major Projects Portfolio data, 2024*. London: Ministry of Defence, 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/mod-government-major-projects-portfolio-data-2024>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Nos Estados Unidos, embora o sistema seja mais fragmentado, há institucionalização robusta de métricas de desempenho por meio de relatórios como os Selected Acquisition Reports, além da atuação central do Government *Accountability* Office e do Congresso na fiscalização de custos, prazos e resultados[45].

Já países nórdicos, como Suécia e Noruega, apresentam modelos particularmente sofisticados de transparência qualificada, nos quais a divulgação de dados se articula diretamente com estratégias de política industrial e planejamento de longo prazo, incluindo informações sobre transferência de tecnologia, riscos e impactos estratégicos dos programas de defesa[46].

Em posição intermediária situam-se países como França e Alemanha, que combinam mecanismos relevantes de controle institucional com níveis mais elevados de restrição informacional.

A distinção entre o modelo francês de transparência em matéria de defesa e o arranjo brasileiro não se esgota em diferenças de grau, mas revela contrastes estruturais quanto à forma de organização da governança pública nesse setor sensível. No caso francês, o controle político-parlamentar das políticas de armamento encontra-se densamente institucionalizado, com base em obrigações normativas claras que impõem a produção e a remessa de relatórios periódicos ao Parlamento.

Destaca-se, nesse contexto, o Relatório anual ao Parlamento sobre as exportações de armamento, cuja elaboração decorre do artigo L. 2335-3 do Code de la Défense[47], introduzido pela Lei nº 98-567, de 8 de julho de 1998, e posteriormente consolidado no ordenamento francês.

---

[45] UNITED STATES. Government *Accountability* Office. *Weapon Systems Annual Assessment*: DOD is not yet well-positioned to field systems with speed (GAO-24-106831). Washington, D.C.: GAO, 2024. Disponível em: < https://www.gao.gov/products/gao-24-106831>. a/1Acesso em: 7 abr. 2026.

[46] NORWAY. Ministry of Defence. *Future Acquisitions for the Defence Sector (FAF) 2026-2033*. Oslo: Ministry of Defence, 2026. Disponível em: https://www.regjeringen.no/en/documents/future-acquisitions-for-the-defence-sector-faf-20262033/id3143079/. Acesso em: 28 abr. 2026.

[47] RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Code de la défense*. Version en vigueur au 7 avril 2026. Paris: Légifrance, 2026. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

_____. Cour des comptes. *La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées*. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2022. Disponível em: <https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/VIEPUBLIQUE/CDD53441391874CBBED870295D4C7B3B/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Esse dispositivo estabelece o dever do governo de informar, anualmente, o Parlamento sobre a política de exportação de material de guerra, incluindo dados sobre contratos, destinos e autorizações concedidas, criando um canal institucionalizado de prestação de contas.

Embora formalmente voltado às exportações, esse mecanismo projeta efeitos mais amplos sobre a transparência do setor, na medida em que obriga a explicitação de critérios estratégicos, parcerias internacionais e orientações de política industrial que igualmente condicionam decisões relativas a aquisições e cooperação internacional.

Esse dever de reporte se articula com um sistema mais amplo de controle parlamentar previsto na Constituição francesa de 1958, especialmente em seus artigos 24 e 47-2, que atribuem ao Parlamento a função de controle da ação do governo e conferem à Cour des comptes o papel de auxiliar o Parlamento na avaliação das políticas públicas.

No domínio específico da defesa, a execução orçamentária e os programas de armamento são ainda submetidos às regras da Lei Orgânica relativa às Leis de Finanças (LOLF) nº 2001-692, de 1º de agosto de 2001, que introduziu uma lógica de desempenho, indicadores e prestação de contas estruturada, exigindo a apresentação de documentos como os projets annuels de performance (PAP) e os rapports annuels de performance (RAP). Esses instrumentos permitem ao Parlamento acompanhar, ainda que de forma predominantemente *ex post*, a execução dos programas de defesa, incluindo aqueles relacionados à aquisição de sistemas de armas.

Paralelamente, o sistema francês de controle de transferências de material de defesa – que, embora voltado às exportações, informa também a lógica decisória aplicada a aquisições sensíveis – é organizado de maneira centralizada e interministerial por meio da Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), cuja atuação encontra fundamento no Code de la défense (artigos L. 2335-1 e seguintes).

As decisões dessa instância são orientadas por critérios jurídicos previamente definidos, notadamente aqueles decorrentes da Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho da União Europeia, que estabelece regras comuns para o controle das exportações de tecnologia e equipamento militar. Esses critérios incluem, entre outros, o respeito aos direitos humanos no país

destinatário, a preservação da estabilidade regional e a proteção da segurança nacional e dos interesses estratégicos do Estado. Ainda que formalmente dirigidos às exportações, tais parâmetros refletem uma racionalidade normativa mais ampla, que permeia a avaliação de parcerias internacionais e decisões relativas à dependência tecnológica, incidindo, portanto, também sobre a política de aquisições.

Em contraste, o modelo brasileiro caracteriza-se por uma governança mais fragmentada e menos densamente normatizada no que se refere à transparência estratégica em defesa. Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, obrigação equivalente de apresentação de relatório anual consolidado ao Congresso Nacional especificamente sobre transferências de material de defesa ou parcerias estratégicas, tampouco uma instância interministerial com grau semelhante de formalização e publicidade decisória. O controle parlamentar exerce-se, predominantemente, por meio de instrumentos reativos (como requerimentos de informação, audiências públicas e convocações) e pelo apoio do Tribunal de Contas da União, cuja atuação, embora relevante, incide de forma casuística e não substitui a existência de um sistema contínuo de prestação de contas. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) assegura um regime geral de transparência, mas não supre a ausência de mecanismos específicos voltados ao ciclo de decisões estratégicas em defesa.

A comparação evidencia, assim, que, enquanto a França estrutura a transparência como um sistema normativo e institucional coerente – ancorado em obrigações legais de reporte, critérios decisórios explícitos e instâncias especializadas de coordenação interministerial –, o Brasil opera com um arranjo em que a transparência emerge de forma indireta, como resultado da interação entre mecanismos gerais de controle e iniciativas pontuais.

A consequência dessa diferença não se limita à visibilidade das decisões, mas afeta a própria qualidade da governança: no modelo francês, a explicitação prévia de critérios e a institucionalização do controle reforçam a previsibilidade e a racionalidade estratégica; no brasileiro, a ausência desses elementos tende a ampliar a margem de discricionariedade e a dificultar o escrutínio substantivo das escolhas públicas em um setor particularmente sensível.

No caso alemão, a governança das aquisições em defesa estrutura-se sobre um modelo particularmente robusto de controle parlamentar e auditoria externa, cuja densidade normativa e institucional aproxima-se, em certos aspectos, do padrão francês, mas com especificidades relevantes quanto ao protagonismo do Parlamento. A base constitucional desse arranjo encontra-se na Lei Fundamental alemã (Grundgesetz), especialmente nos seus artigos 45-a e 87-a, que disciplinam as Forças Armadas e instituem a Comissão de Defesa do Bundestag (Verteidigungsausschuss), dotada de poderes ampliados, inclusive para atuar como comissão de inquérito[48].

A isso se soma o papel central do Comitê de Orçamento (Haushaltsausschuss), cuja competência para autorizar despesas públicas, derivada do princípio orçamentário consagrado nos artigos 110 e seguintes do Grundgesetz, foi concretizada, no domínio da defesa, pela exigência de submissão prévia ao Parlamento de projetos de aquisição de grande vulto, sobretudo, aqueles superiores a 25 milhões de euros (25-Millionen-Vorlage). Esse mecanismo confere ao Parlamento competências muito efetivas de controle *ex antes* e *ex post* nas decisões estratégicas de investimento militar.

A esse controle político soma-se a atuação técnica e independente do Bundesrechnungshof, cuja competência decorre do artigo 114 do Grundgesetz e da Lei do Tribunal de Contas Federal (Bundesrechnungshofgesetz).

O órgão exerce auditoria contínua sobre a gestão financeira e a execução de grandes programas de armamento, produzindo relatórios públicos que, frequentemente, evidenciam atrasos, sobrecustos e falhas de planejamento; elementos que, longe de serem meramente diagnósticos, têm desempenhado papel

---

[48] HEINEMANN, Noah. *What are the main drivers of member states defence procurement practices?* The German case. Armament Industry European Research Group. IRIS – Institut de relations internationales et stratégiques. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2025/02/ARES_2025_01_108_Defence_Procurement_Practises_Germany_Note.pd>. Acesso em: 7 abr. 2026.

MITTLER REPORT VERLAG GMBH. Defence Procurement in Germany. *European Security & Defence,* Bonn, Special Issue, June 2016. Disponível em: https://euro-sd.com/wp-content/uploads/2021/04/ESD_Special-Issue_June-2016.pdf. Acesso em: 7 abr. 2026.

SPD PARLIAMENTARY GROUP IN THE BUNDESTAG. *Strengthening the security and defence industry in Germany and Europe:* 10 points formulated by the SPD parliamentary group in the Bundestag. Berlin: SPD, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-strengthening-the-security-and-defence-industry_en.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (Grundgesetz)*. Bonn: Parlamento Parlamentar (Parlamentarischer Rat), 1949. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>. Acesso em: 7 abr. 2026.

relevante na indução de reformas institucionais e no aprimoramento dos mecanismos de controle.

A intensificação da transparência no setor de defesa alemão, sobretudo na última década, decorre precisamente da repercussão política e institucional dessas auditorias, que expuseram deficiências estruturais na condução de projetos complexos, como aeronaves, sistemas navais e programas de digitalização militar.

Comparativamente, o modelo alemão distingue-se do francês por conferir maior centralidade ao Parlamento como instância de controle direto e vinculante sobre decisões de aquisição, especialmente na fase pré-contratual, ao passo que a França opera com um sistema mais concentrado no Executivo, compensado por obrigações robustas de reporte e por uma arquitetura interministerial densamente normatizada, ancorada no Code de la défense e na LOLF (Lei Orgânica nº 2001-692). Já em relação ao Brasil, a diferença é ainda mais acentuada: inexistem, no ordenamento brasileiro, mecanismos equivalentes à exigência de autorização parlamentar prévia para grandes aquisições militares, tampouco um sistema contínuo de auditoria técnica com grau semelhante de visibilidade e impacto institucional. Embora o Tribunal de Contas da União, com fundamento nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, exerça controle relevante sobre contratos administrativos, sua atuação permanece predominantemente *ex post* e casuística, sem se articular a um regime estruturado de deliberação parlamentar prévia ou a critérios normativos explícitos aplicáveis de forma sistemática.

Nesse sentido, o modelo alemão ilustra uma forma particularmente avançada de *accountability* em defesa, na qual o controle democrático não se limita à fiscalização posterior, mas se projeta sobre o próprio processo decisório, por meio de mecanismos que combinam autorização parlamentar, auditoria independente e publicidade institucional dos resultados. Em contraste, enquanto a França privilegia a coerência sistêmica e a normatividade dos critérios decisórios, e o Brasil ainda opera sob um arranjo fragmentado e reativo, a Alemanha destaca-se por institucionalizar o controle parlamentar como elemento constitutivo da própria política de aquisições, reduzindo a assimetria informacional e mitigando riscos de captura e ineficiência em um setor marcado por elevada complexidade técnica e relevância estratégica.

Em contraste, países como Rússia e China operam sob regimes de baixa transparência, caracterizados pela centralização decisória, pela limitação do escrutínio público e pela ausência de indicadores sistemáticos de prestação de contas. Nesses casos, a opacidade não é apenas um subproduto institucional,

mas frequentemente uma estratégia deliberada de gestão da informação no setor de defesa.

Nesse panorama, destaca-se o papel de iniciativas internacionais de mensuração comparativa, em especial o Government Defence Integrity Index (GDI), elaborado pela Transparency International[49], que avalia países com base em critérios como transparência orçamentária, controle parlamentar, integridade nos processos de aquisição e mecanismos anticorrupção.

Os resultados desse índice confirmam a existência de padrões diferenciados de governança, posicionando países como Reino Unido e Noruega em níveis elevados de transparência, enquanto outros apresentam desempenhos intermediários ou baixos.

A análise comparada permite, assim, extrair uma conclusão central: a transparência em defesa não se define pela eliminação do sigilo, mas pela sua institucionalização. Estados com maior capacidade de governança não tornam públicas todas as informações, mas estruturam regimes de acesso, criam indicadores consistentes e asseguram a existência de instâncias independentes de controle capazes de escrutinar decisões estratégicas.

À luz desse referencial, o Brasil apresenta avanços relevantes, especialmente no que se refere à transparência orçamentária e à existência de marcos normativos gerais de acesso à informação, mas ainda carece de indicadores específicos e institucionalizados para o acompanhamento do ciclo completo das aquisições de defesa.

A ausência de métricas padronizadas sobre custos, desempenho, riscos e impactos estratégicos limita a capacidade de controle substantivo por parte do Congresso Nacional e dos órgãos de fiscalização, além de dificultar a avaliação de políticas públicas no setor.

Nesse contexto, a adoção de indicadores inspirados nos modelos britânico, norte-americano e nórdico não deve ser compreendida apenas como uma agenda de transparência, mas como elemento estruturante de uma governança estratégica mais robusta, capaz de alinhar as compras militares aos objetivos de autonomia tecnológica, desenvolvimento industrial e inserção internacional do país.

---

[49] TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEFENCE & SECURITY. *GDI 2020 Global Report:* disruption, democratic governance, and corruption risk in defence institutions. London: Transparency International UK, 2021. Disponível em:<https://www.transparency.org.uk/publications/gdi-2020-global-report-disruption-democratic-governance-and-corruption-risk-defence>. Acesso em: 7 abr. 2026.

8.6. SISTEMA DE COMPRAS CONJUNTAS

A tese de Felipe Augusto Rodolfo Medeiros, intitulada "Organizações conjuntas de aquisição de material de defesa: uma alternativa para o Brasil?", investiga se a centralização das aquisições militares em um órgão conjunto representaria alternativa mais eficaz e eficiente ao modelo descentralizado atualmente adotado pelo Brasil, no qual cada Força Singular mantém sua própria estrutura de compras.

O autor parte da constatação de que a fragmentação institucional pode gerar despadronização de equipamentos, dificuldades de interoperabilidade, duplicação de estruturas administrativas e menor poder de negociação frente a fornecedores estratégicos. A pergunta central da pesquisa é se a adoção de uma organização conjunta de aquisição poderia corrigir essas distorções.[50]

A hipótese desenvolvida sustenta que estruturas centralizadas tendem a produzir ganhos de eficácia e eficiência, especialmente por meio da padronização de material, do fortalecimento da interoperabilidade entre as Forças, da realização de compras comuns e da integração do planejamento. Para examinar essa hipótese, o autor utiliza a metodologia de process tracing, analisando comparativamente a evolução institucional de quatro países: Reino Unido e Índia, que adotam modelos conjuntos, e Estados Unidos e Chile, que operam sob arranjos descentralizados. A investigação considera variáveis como a existência de Estado-Maior Conjunto robusto, liderança civil forte, grau de integração do planejamento, presença de órgão de mediação de requisitos operacionais e estrutura da base industrial de defesa.

A conclusão central da tese é sofisticada e evita respostas simplistas. O autor demonstra que o fator decisivo para promover interoperabilidade e padronização não é meramente a criação de um órgão conjunto de compras, mas a existência de um mecanismo institucional capaz de formular requisitos operacionais verdadeiramente conjuntos. Esse papel costuma estar vinculado a um Estado-Maior Conjunto forte, capaz de harmonizar as demandas das Forças antes da fase de aquisição. No caso brasileiro, identifica-se déficit nessa capacidade de mediação estratégica, o que limita os efeitos de qualquer reforma meramente estrutural.

[50] MEDEIROS, Felipe Augusto Rodolfo. *Organizações conjuntas de aquisição de material de defesa:* uma alternativa para o Brasil? 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, 2023.

As organizações conjuntas de aquisição, segundo o estudo, tendem a facilitar a coordenação administrativa, permitindo o compartilhamento de funções jurídicas, comerciais e financeiras, além de potencial economia de pessoal. Contudo, não há evidência conclusiva de que a centralização, por si só, reduza atrasos crônicos ou impeça escaladas de custo – fenômenos frequentemente associados à complexidade tecnológica e à dinâmica internacional do setor de defesa. O ganho de eficiência identificado é, em grande medida, marginal e administrativo, não necessariamente estrutural.

No que se refere ao Brasil, a tese conclui que a unificação das estruturas de aquisição poderia trazer benefícios institucionais, mas somente se acompanhada de fortalecimento mais amplo do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto. A centralização isolada, sem reforma institucional correlata, tenderia a produzir resultados limitados. Assim, o sucesso de um modelo conjunto dependeria menos do desenho formal do órgão e mais da capacidade do sistema de defesa de integrar planejamento estratégico, definição de requisitos e liderança civil.

Em termos teóricos, o trabalho contribui ao demonstrar que o desenho institucional das compras militares não pode ser analisado de maneira isolada. Ele está intrinsecamente ligado às relações civis-militares, ao grau de integração estratégica e à qualidade da governança pública. A escolha entre modelo centralizado e descentralizado, portanto, não é puramente técnica; é expressão da arquitetura institucional do Estado. A tese conclui que organizações conjuntas podem melhorar a coordenação e a interoperabilidade, mas sua efetividade depende da robustez das instituições civis e conjuntas que estruturam o processo decisório.

8.7. *TRADING* DE DEFESA: CONCEITUAÇÃO, LIMITES E PROPOSIÇÃO INSTITUCIONAL

Trading de Defesa constitui um neologismo que emerge da necessidade de nomear e sistematizar um fenômeno ainda insuficientemente teorizado: o conjunto de transações globais envolvendo produtos, tecnologias e serviços de defesa.

Embora o termo não figure de forma consolidada na literatura geopolítica nem no vocabulário corrente da indústria de defesa nacional ou estrangeira, representa uma tentativa legítima de ressignificar esse mercado sob uma perspectiva mais ampla e contemporânea, aproximando-se do que a teoria econômica denominaria um mercado estratégico de bens e tecnologias sensíveis.

Uma "trading" não constitui um tipo societário, mas sim uma designação funcional que descreve a atividade econômica de uma empresa voltada à compra e venda de mercadorias, frequentemente no comércio internacional, atuando como intermediária entre produtores e mercados consumidores, assumindo funções como negociação, logística, exportação, importação e cumprimento regulatório. No direito brasileiro, os tipos societários são definidos pelo Código Civil Brasileiro e por legislações específicas. Nesse contexto, uma "trading" pode ser constituída sob qualquer dessas formas.

Do ponto de vista estrutural, o mercado que o conceito pretende abarcar opera em duas camadas interdependentes. A primeira diz respeito à comercialização de produtos acabados (equipamentos, sistemas de armas e plataformas militares), cujo fluxo pode ser interrompido pelo Estado exportador por razões de ordem geopolítica, de segurança internacional ou em virtude de acordos bilaterais e multilaterais vigentes. A segunda camada, de natureza mais complexa, envolve tecnologias e mecanismos de cooperação industrial: offsets, parcerias tecnológicas e arranjos de compensação pelos quais o país comprador exige a participação de sua base industrial nacional na cadeia logística e produtiva do país vendedor. Essa lógica contratual dual (contrato principal de aquisição associado a contrato de offset) constitui, precisamente, o núcleo mais sofisticado e estratégico do mercado de defesa contemporâneo.

É nesse ponto que a conceituação original da trading de defesa revela sua principal limitação. Ao não contemplar com clareza essa estrutura contratual dual, a formulação reduz o escopo do fenômeno, induzindo a uma interpretação restritiva que não corresponde à amplitude real do mercado. Se o termo trading remete, por definição, a uma lógica ampla de mercado — com múltiplos atores, instrumentos e modalidades de troca —, então sua aplicação ao campo da defesa exige que se reconheça a totalidade dessas dimensões, sob pena de esvaziar o potencial analítico do conceito.

Uma ampliação conceitual igualmente necessária diz respeito à categoria de tecnologia mobilizada. A distinção tradicional entre "tecnologia militar" e "tecnologia civil" perdeu grande parte de sua pertinência analítica diante da realidade contemporânea. A maioria das tecnologias de ponta (radares de abertura sintética, sistemas AESA, veículos aéreos não tripulados, plataformas de comunicação criptografada) possui aplicação dual, isto é, emprego simultâneo ou alternativo nas esferas civil e militar.

Em razão disso, o conceito mais adequado não é o de tecnologia militar, mas o de tecnologia crítica, sensível ou negada: aquela cujo caráter disruptivo justifica controles de exportação, independentemente de sua destinação imediata. Sob essa perspectiva, praticamente qualquer transação envolvendo tecnologia estratégica pode se enquadrar no escopo da trading de defesa, o que amplia consideravelmente o alcance e a relevância do conceito.

É precisamente essa amplitude que fundamenta a proposição institucional formulada por Márcio Dantas Avelino Leite e Álvaro Vasconcelos Studart[51]. A partir da análise crítica do modelo brasileiro de exportação de produtos de defesa na modalidade governo a governo (G2G), os autores identificam quatro entraves estruturais recorrentes: a morosidade na tramitação de acordos internacionais sujeitos à aprovação do Congresso Nacional; a insegurança jurídica para que o Estado assuma garantias contratuais em negociações que envolvem empresas privadas; a falta de flexibilidade para adaptar-se às exigências normativas dos países compradores; e a ausência de estabilidade orçamentária que permita mobilizar material militar em serviço como instrumento comercial.

Diante desse diagnóstico, os autores propõem a criação de uma Trading de Defesa: estrutura institucional de coordenação e intermediação capaz de conduzir negociações G2G com segurança jurídica e agilidade decisória, oferecer garantias contratuais, operar mecanismos de compensação tecnológica e industrial, intermediar financiamentos, apoiar pequenas e médias empresas da Base Industrial de Defesa (BID) e prover assistência pós-venda.

---

[51] LEITE, Márcio Dantas Avelino; STUDART, Álvaro Vasconcelos. *Negociações entre governos na exportação de produtos de defesa: principais óbices e uma oportunidade para a diplomacia de defesa brasileira***.** *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 117-127, set./dez. 2018.

A proposta encontra respaldo histórico no Grupo de Trabalho Interministerial instituído pela Portaria nº 1.426/MD/MDIC, de 2013, que já havia identificado a necessidade de um centro coordenador capaz de articular, de forma integrada e estratégica, as competências dispersas entre os diferentes órgãos do Estado brasileiro.

Sob o ponto de vista comparado, a iniciativa representa um movimento em direção a modelos institucionais consolidados, como o Foreign Military Sales (FMS) dos Estados Unidos e a Direction Générale de l'Armement (DGA) da França — referências de intermediação estatal estruturada que integram política industrial, política externa e política de defesa em torno das exportações estratégicas. Para os autores, a Trading de Defesa não se reduz a um instrumento de promoção comercial: ela é, em sua essência, um vetor de diplomacia de defesa e um mecanismo para consolidar a BID como expressão de autonomia tecnológica e instrumento de política de Estado.

8.8. USO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO

Márcio Damião Tanaka[52] analisa de forma aprofundada a viabilidade das operações de crédito externo (OCE) como instrumento estratégico de financiamento para projetos de grande vulto no setor de defesa, tomando como estudo de caso a contratação realizada pela Força Aérea Brasileira (FAB) para aquisição e desenvolvimento dos caças Gripen NG junto à Suécia.

O Brasil ocupa posição estratégica na América do Sul, exerce liderança regional e aspira maior protagonismo internacional, mas enfrenta restrições orçamentárias decorrentes de crises econômicas e políticas. Nesse contexto, as Forças Armadas, e particularmente o Exército Brasileiro (EB), necessitam modernizar seus meios para cumprir missões constitucionais de defesa da soberania, proteção das fronteiras e participação em operações internacionais. A chamada "Transformação do Exército Brasileiro", iniciada com o Projeto PROFORÇA, estrutura-se por meio de Projetos Estratégicos (PEE), como SISFRON, GUARANI, ASTROS 2020, Defesa Cibernética e Defesa Antiaérea, todos de elevado custo e longa duração.

---

[52] TANAKA, Márcio Damião. *Operações de crédito externo entre Brasil e Suécia: fonte de financiamento para aquisição de material de defesa essencial para a transformação do Exército Brasileiro*. 2018. 167 f. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2018.

O financiamento tradicional desses projetos provém, majoritariamente, do Tesouro Nacional, por meio do ciclo orçamentário (PPA, LDO e LOA), sob rígido controle do Tribunal de Contas da União. Contudo, a limitação fiscal e a instabilidade econômica impõem restrições ao ritmo da transformação. Do que emerge a questão central: a operação de crédito externo (OCE) seria uma alternativa eficaz para manter o impulso dos projetos estratégicos do Exército, replicando o modelo utilizado pela FAB no contrato com a Suécia?

Trata-se a OCE de financiamento externo contratado junto a bancos ou organismos internacionais, sujeito à autorização do Senado Federal (art. 52 da CF/88), às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal e à análise técnica da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX). O serviço da dívida é, posteriormente, transferido ao Ministério da Fazenda, racionalizando a gestão financeira. O processo envolve negociação contratual complexa, registro de capital estrangeiro, tradução juramentada dos contratos e vedação a cláusulas que atentem contra soberania ou ordem pública.

A contratação de uma OCE no Brasil envolve um procedimento institucional rigoroso, que passa pela Secretaria de Assuntos Internacionais, pela Secretaria do Tesouro Nacional, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pelo Ministério da Fazenda e, por fim, pelo Senado Federal, cuja autorização é exigida constitucionalmente. A base normativa abrange dispositivos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, resoluções do Senado e regulamentações infralegais, revelando um sistema de controle político e jurídico robusto[53].

Entrevistas com militares da FAB e do EB e questionários aplicados a militares envolvidos com orçamento e projetos estratégicos revelam convergência significativa entre os gestores ao destacarem que a OCE do projeto Gripen é percebida como caso de sucesso, tanto pela estrutura de financiamento quanto pelas vantagens obtidas em transferência de tecnologia e parceria estratégica com a Suécia. Os resultados indicam que o histórico positivo tende a facilitar futuras OCE entre Brasil e Suécia para aquisição de material terrestre.

As OCEs possuem vantagens inequívocas, tais como diluição do impacto orçamentário imediato, acesso a taxas de financiamento potencialmente vantajosas, previsibilidade financeira de longo prazo e fortalecimento de parcerias

[53] TRIGO, Yuri Falagan. *Operações de crédito externo: opção face à utilização de recursos do Tesouro para financiamento de projetos de Defesa no Brasil.* 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2017.

estratégicas. Outrossim, possuem riscos e desafios, como exposição cambial, necessidade de garantias soberanas, complexidade burocrática e dependência de aprovação legislativa.

Desde que estruturadas com rigor técnico, cláusulas equilibradas e forte negociação de compensações tecnológicas, o modelo aplicado no caso Gripen demonstra que operações de crédito externo bem conduzidas podem alinhar interesses financeiros, industriais e estratégicos, contribuindo para a modernização das Forças Armadas sem comprometer excessivamente o orçamento público.

Yuri Falagan Trigo[54] acrescenta às vantagens da OCE a diluição do custo no tempo, a preservação da liquidez do Tesouro, a previsibilidade dos fluxos financeiros e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa por meio de offsets e transferência tecnológica. Ao rosário de riscos, o autor acrescenta a dependência do rating soberano (que influencia diretamente as condições de financiamento), o aumento do estoque da dívida externa e a complexidade contratual, que pode implicar custos adicionais. Destaca-se, ainda, que a utilização indiscriminada do instrumento pode comprometer a sustentabilidade fiscal e afetar a credibilidade do país perante o mercado internacional.

Para Trigo[55], as operações de crédito externo constituem opção potencialmente vantajosa para o financiamento de grandes projetos de Defesa, desde que empregadas com equilíbrio e responsabilidade fiscal. Não devem, todavia, substituir sistematicamente os recursos do Tesouro, mas funcionar como instrumento complementar, cuja conveniência depende das condições macroeconômicas, da estrutura da dívida pública, do cenário político e da estratégia nacional de Defesa.

As propostas apresentadas não constituem soluções exaustivas, mas indicam caminhos possíveis para reequilibrar a relação entre estratégia, direito e controle no setor de defesa. Isso porque permitem, ao mesmo tempo, retomar a hipótese central do trabalho e avaliar em que medida o padrão brasileiro de contratações tem se aproximado ou se afastado de uma concepção institucionalmente estruturada de interesse nacional.

---

54 Ibidem.

55 TRIGO, Yuri Falagan. *Operações de crédito externo: opção face à utilização de recursos do Tesouro para financiamento de projetos de Defesa no Brasil.* 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2017.

9 CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste trabalho permitiu testar a hipótese central formulada na introdução: a de que as contratações militares brasileiras não constituem meros atos administrativos, mas se configuram como instrumentos implícitos de política pública, situados na interseção entre estratégia, economia e direito, refletindo uma dinâmica oscilante do interesse nacional entre autonomia estratégica, dependência tecnológica e opacidade institucional. Os resultados obtidos confirmam essa hipótese e permitem qualificá-la em termos mais precisos.

No plano teórico, demonstrou-se que o conceito de interesse nacional, longe de ser unívoco, é historicamente construído e normativamente mediado, incorporando elementos de autonomia decisória, inserção internacional e compromisso institucional. A defesa, nesse contexto, revelou-se como bem público estratégico, cuja provisão transcende a lógica administrativa ordinária e se conecta diretamente à soberania estatal. As compras militares emergem, assim, não apenas como instrumentos de aparelhamento das Forças Armadas, mas como mecanismos de política externa, de desenvolvimento industrial e de projeção internacional.

No plano jurídico, a análise do ordenamento brasileiro evidenciou a existência de um microssistema de contratações em defesa, estruturado pela Constituição de 1988, pela Lei nº 14.133, de 2021, e pela Lei nº 12.598, de 2012. Esse regime combina, de um lado, a submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade e transparência, e, de outro, a admissão de espaços qualificados de discricionariedade, especialmente nas hipóteses de inexigibilidade, dispensa por segurança nacional e acordos governo a governo. A liberdade decisória do Estado, portanto, não é absoluta, mas juridicamente condicionada, revelando uma tentativa de compatibilizar soberania estratégica com controle democrático.

É precisamente nesse ponto que o caso da suspensão da compra dos obuseiros autopropulsados assume relevância paradigmática. Longe de constituir um episódio isolado, esse caso a evidencia, em situação concreta, os limites jurídicos da interferência política em procedimentos licitatórios regularmente

conduzidos. A decisão de interromper uma contratação fundada em critérios técnicos e formalmente estruturada no regime legal vigente expõe a tensão entre discricionariedade política e vinculação à juridicidade administrativa. Mais do que um conflito pontual, o episódio revela o risco de desestabilização do ambiente institucional de compras públicas quando razões político-diplomáticas não são devidamente traduzidas em fundamentos jurídicos consistentes, comprometendo a previsibilidade, a segurança jurídica e a credibilidade do Estado como contratante.

No plano empírico, a articulação entre os dados do SIPRI e do ComexStat permitiu evidenciar que as importações brasileiras de material de defesa não seguem lógica meramente comercial, mas refletem uma arquitetura funcional de dependências tecnológicas. A estrutura dos fornecedores revela uma divisão internacional do trabalho militar: os Estados Unidos ocupam posição sistêmica; a Europa fornece plataformas complexas e cooperação industrial, enquanto Israel atua em nichos tecnológicos especializados e outros países desempenham funções complementares. Esse padrão confirma que as escolhas de aquisição incorporam dimensões geopolíticas e tecnológicas que condicionam a autonomia decisória do País.

No plano industrial, a análise da Base Industrial de Defesa demonstrou que, embora existam instrumentos normativos voltados à promoção da autonomia tecnológica – como os offsets, o credenciamento de Empresas Estratégicas de Defesa e a política de conteúdo nacional –, persistem limites estruturais significativos. A dependência de tecnologias críticas, a fragmentação da política industrial e as restrições orçamentárias reduzem a capacidade de internalização efetiva de conhecimento estratégico, resultando em um modelo híbrido, no qual coexistem iniciativas de capacitação doméstica e forte dependência externa.

No plano geopolítico, verificou-se que as compras militares funcionam como instrumento de política externa, pela sinalização de alinhamentos, pela consolidação de parcerias estratégicas e pela inserção internacional do Brasil. A diversificação de fornecedores, embora presente, não elimina a formação de vínculos estruturais de interoperabilidade e dependência, reforçando a ideia de

que a autonomia estratégica é sempre relativa e condicionada pelas escolhas tecnológicas e diplomáticas.

No plano institucional, a análise dos mecanismos de transparência e controle revelou um quadro ambivalente. Embora existam instrumentos formais de *accountability* – como o Tribunal de Contas da União, o Congresso Nacional, o Portal da Transparência e o PNCP –, sua efetividade é limitada por assimetrias informacionais, complexidade técnica e regimes de sigilo próprios do setor. Os riscos de captura regulatória, tanto informacional quanto contratual, indicam que a opacidade não é apenas contingente, mas estrutural, exigindo aperfeiçoamentos institucionais contínuos.

As propostas normativas e institucionais apresentadas ao final do trabalho apontam justamente para a necessidade de reduzir essa assimetria entre poder decisório e controle democrático. A definição de critérios objetivos de interesse nacional, a exigência de relatórios de impacto estratégico, o fortalecimento da integração entre defesa e política industrial e a criação de indicadores específicos de transparência configuram caminhos possíveis para institucionalizar a racionalidade estratégica das compras militares sem comprometer sua legitimidade jurídica.

Em síntese, o estudo confirma que o padrão brasileiro de contratações em defesa não pode ser compreendido a partir de uma lógica unidimensional, porquanto expressa uma tensão permanente entre política pública e política de poder, entre juridicidade e estratégia, entre autonomia e dependência. A questão central, portanto, não reside em eliminar essa tensão, que é inerente ao setor, mas em estruturá-la institucionalmente. A qualidade das compras militares depende menos das escolhas pontuais de aquisição e mais da capacidade do Estado de integrá-las a um projeto coerente de longo prazo, no qual defesa, política industrial e política externa operem de forma coordenada, sob o império do direito e com efetivo controle democrático.

10 ANEXO I

Em razão do tamanho da planilha Excel, os autores consideraram mais fácil ao leitor torná-la acessível por meio do QR Code que segue:



11 ANEXO II



12 BIBLIOGRAFIA

AILAM, Oded. The covert rise of China-Iran military ties and Israel's dilemma. *Jerusalem Center for Security and Foreign Affairs*, 28 set. 2025. Disponível em: <https://jcfa.org/the-covert-rise-of-china-iran-military-ties-and-israels-dilemma/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (Grundgesetz)*. Bonn: Parlamento Parlamentar (Parlamentarischer Rat), 1949. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BABAZADEH, Abulfaz. China–Iran relations: decades of cooperation behind today's rumors. *The Caspian Post*, 26 jan. 2026. Disponível em: <https://caspianpost.com/opinion/china-iran-relations-decades-of-cooperation-behind-today-s-rumors?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Exército Brasileiro. Comando Logístico. *VBC OAP 155mm SR: Projeto Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado 155mm sobre Rodas*. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2026. Disponível em: <https://portal-vbcoap155.eb.mil.br>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 12.725, de 18 de novembro de 2025*. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa

Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12725.htm>. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 346*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1576>. Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Súmula 473*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>.Acesso em: 7 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 021.681/2024-4. *Instrução*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Secretaria-Geral de Controle Externo. Auditor de Controle Externo responsável: Ivan Botovchenco Sobestiansky. Brasília, DF: TCU, 13 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 021.681/2024-4. *Pronunciamento da Didef*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Secretaria-Geral de Controle Externo. Auditor de Controle Externo responsável: Alexandre Robson Reginaldo Oliveira. Brasília, DF: TCU, 14 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 021.681/2024-4. *Pronunciamento da Unidade*. Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação. Auditor de Controle Externo responsável: Angerico Alves Barroso Filho. Brasília, DF: TCU, 16 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 021.681/2024-4. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, DF: TCU, 18 set. 2024.

CAFIERO, Giorgio. Missiles and markets: Iran and China's strategic convergence. *Arab Gulf States Institute in Washington (AGSIW)*, 21 ago. 2025. Disponível em:<https://agsi.org/analysis/missiles-and-markets-iran-and-chinas-strategic-convergence/>Acesso em: 7 abr. 2026.

CORDESMAN, Anthony H.; HWANG, Grace. *Iran and the Changing Military Balance in the Gulf*. net assessment indicators. Washingyon, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2019, p. 2-13. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep24240.2>. Acesso em: 7 abr. 2026.

COSTA, Karina Amorim Sampaio. *O Tribunal de Contas da União (TCU) e o ativismo controlador:* o trilema da economicidade, da legalidade e da segurança jurídica. 2024. 516 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, Brasília, DF, 2024.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. What is Hamas? *Council on Foreign Relations*, 6 out. 2025. Disponível em: <https://www.cfr.org/backgrounders/what-hamas>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Dicionário eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa.Versão 1.0. Rio de Janeiro:-Editora Objetiva Ltda, 2001.

ERALP, Yalım. *Iran, the Bomb and Turkey*. Global Political Trends Center (GPoT), 2009. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep07720>. Acesso em: 7 abr. 2026.

FEITOZA, Cézar; SEABRA, Catia. Veto a blindados de Israel é coisa ideológica, diz ministro da Defesa do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 set. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/09/veto-a-blindados-de-israel-e-coisa-ideologica-diz-ministro-da-defesa-do-brasil.shtml>. Acesso em: 17 fev. 2026.

FERREIRA, Oliveiros S. *Forças Armadas para quê?* São Paulo: T. A. Queiroz, 1988.

GARVER, John W. China and Iran: An Emerging Partnership Post-Sanctions. *Middle East Institute*, 2016. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep17581>. Acesso: 7 abr. 2026.

GERANMAYEH, Ellie; Liik, KADRI. *The New Power Couple*: Russia And Iran In The Middle East. European Council on Foreign Relations, 2016. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep21586>. Acesso: 7 abr. 2026.

HAMRAH, Satgin; ELIASEN, Alexander. The China-Iran strategic partnership: 40 years in the making. *The Diplomat*, 4 dez. 2021. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/12/the-china-iran-strategic-partnership-40-years-in-the-making/?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em: 7 abr. 2026.

HAROLD, Scott W.; NADER, Alireza. *China and Iran*: economic, political, and military relations. Santa Monica: RAND Corporation, 2012. Disponível em:<https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP351.html>. Acesso em: 7 abr. 2026.

HEINEMANN, Noah. *What are the main drivers of member statesdefence procurement practices?* The German case. Armament Industry European Research Group. IRIS – Institut de relations internationales et stratégiques. Disponível em: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2025/02/ARES_2025_01_108_Defence_Procurement_Practises_Germany_Note.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). *Building defence capacity in Europe*: an assessment. London: IISS, 2024. (Strategic Dossier, n. 53). Disponível em: <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/building-defence-capacity-in-europe-an-assessment/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

IRISH, John; HAFEZI, Parisa; FINCH, Gavin. Exclusive: Iran nears deal to buy supersonic anti-ship missiles from China. *Reuters*, 24 fev. 2026. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/china/iran-nears-deal-buy-supersonic-anti-ship-missiles-china-2026-02-24/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

JAGUARIBE, Helio. *Desenvolvimento Econômico*. Coleção Hélio Jaguaribe. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013.

JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013.

KASAPOĞLU, Can. Assessing defense cooperation between Iran and China in the wake of the 12-day war. *Hudson Institute – MENA Defense Intelligence Digest*, 9 set. 2025. Disponível em <https://www.hudson.org/missile-defense/mena-defense-intelligence-digest-september-2025-can-kasapoglu>. Acesso em: 7 abr. 2026.

KURTZER, Daniel C.; SENER, Kayra. Whether it puts boots on the ground or not, Turkey matters for Gaza's stabilization. *Atlantic Council (New Atlanticist)*, 25 nov. 2025. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/whether-it-puts-boots-on-the-ground-or-not-turkey-matters-for-gazas-stabilization/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LAFAVOR, Lydia; BURNHAM, Jack; ECANOW, Natalie. 5 things to know about China-Iran security cooperation. *Foundation for Defense of Democracies*, 3 jul. 2025. Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2025/07/03/5-things-to-know-about-china-iran-security-cooperation/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LARRABEE, F. Stephen; NADER, Alireza. Turkey and Iran in a Changing Middle East. *Turkish-Iranian Relations in a Changing Middle East*, RAND Corporation, 2013, p. 5-14. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt4cgdbg.8>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LEITE, Márcio Dantas Avelino; STUDART, Álvaro Vasconcelos. *Negociações entre governos na exportação de produtos de defesa*: principais óbices e uma oportunidade para a diplomacia de defesa brasileira. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 117-127, set./dez. 2018.

LINDENSTRAUSS, Gallia. *Turkey and Iran*: Two Regional Powers and the Relations Pendulum. Iran in a Changing Strategic Environment, edited by Meir Litvak *et al.*, Institute for National Security Studies, 2018, p. 53-62. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep17021.8>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LINDGAARD, Jakob. *Turkey's Rapprochement With Iran*. Danish Institute for International Studies, 2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep13274>. Acesso em: 7 abr. 2026.

LOWI, Theodore *apud* NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa:* a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014.

MAIA, Clarita Costa. Opoder-dever de revisão das questões de política externa pelo Parlamento. In: MENEGUIM, Fernando Boarato (Org.). *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*. 1. ed. Brasilia: Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011, v. 1, p. 177-204.

MAIA, Clarita Costa; CESAR, Susan Elizabeth Martins. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 41, n. 163, p. 363-380, jul./set. 2004.

MEDEIROS, Felipe Augusto Rodolfo. *Organizações conjuntas de aquisição de material de defesa: uma alternativa para o Brasil?*, 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, 2023.

MEDEIROS, Felipe Augusto Rodolfo; MOREIRA, William de Sousa. Política e gestão de "offsets" em aquisições de defesa: contribuições da experiência internacional para o Brasil. *Revista Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v.22 n.2, p. 327 -360, mai./ago. 2016.

MITTLER REPORT VERLAG GMBH. Defence Procurement in Germany. *European Security & Defence, Bonn, Special Issue*, June 2016. Disponível em: <https://euro-sd.com/wp-content/uploads/2021/04/ESD_Special-Issue_June-2016.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

NASCIMENTO, André Jansen do. *O microssistema de contratação de defesa*: a licitação como instrumento de política pública de defesa no Brasil. 2014. 264 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, 2014.

NORWAY. Ministry of Defence. *Future Acquisitions for the Defence Sector (FAF) 2026-2033*. Oslo: Ministry of Defence, 2026. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/en/documents/future-acquisitions-for-the-defence-sector-faf-20262033/id3143079/>. Acesso em: 28 abr. 2026.

OLIVEIRA, Ana Amélia Penido; KALIL, Suzeley; RODRIGUES, Jorge Oliveira. Defesa não dá voto na democracia: reflexões sobre o Legislativo na América do Sul. *Estudios Internacionales*, Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, ano 57, n. 210, p. 85-112, 2025. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27441525>. Acesso em: 18 fev. 2026.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Executivo, Legislativo e Defesa Nacional. In: *Democracia e Defesa Nacional:* a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri: Manole, 2005. p. 105-114.

RAZA, Fatima. Prospects for Pakistan-China-Iran Trilateral Cooperation: Opportunities and Challenges. *Strategic Studies*, vol. 39, n. 3, 2019, p. 37-52. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48544309>. Acesso em: 7 abr. 2026.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. *Code de la défense*. Version en vigueur au 7 avril 2026. Paris: Légifrance, 2026. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. Cour des comptes. La loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées. Paris: Direction de l'information légale et administrative, 2022. Disponível em: <https://documentation.insp.gouv.fr/insp/doc/VIEPUBLIQUE/CDD53441391874CBBED870295D4C7B3B/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SAMAAN, Jean-Loup. Is the cautious China-Iran military cooperation at a turning point? *Atlantic Council (MENASource)*, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/is-the-cautious-china-iran-military-cooperation-at-a-turning-point/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SCHANZER, Jonathan; CIDDI, Sinan; SACKS, Melissa; RUBIN, Michael. *Hamas and Turkey:* partners in terror. Washington, D.C.: Foundation for Defense of Democracies, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.fdd.org/analysis/2025/03/28/hamas-and-turkey-partners-in-terror/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SCHWIND, Rafael Wallbach. *Licitações internacionais:* participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SEGEV, Hiddai. *China and Iran*: resurging defense cooperation? Tel Aviv: Institute for National Security Studies (INSS), 10 maio 2021. Disponível em:< <https://www.inss.org.il/publication/china-iran/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SHINE, Sima, *et al. Iran and China*: On the Way to a Long-Term Strategic Agreement? Institute for National Security Studies, 2020. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep25517>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SHINE, Sima; LINDENSTRAUSS, Gallia. *Closer Iran-Turkey Ties*: Regional Implications and Significance for Israel. Institute for National Security Studies, 2017. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/resrep08266>. Acesso em: 7 abr. 2026.

SILVA, Oscar Joseph de Plácido e. *Vocabulário Jurídico*, vol. II. 4 .ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1996.

SPD PARLIAMENTARY GROUP IN THE BUNDESTAG. *Strengthening the security and defence industry in Germany and Europe:* 10 points formulated by the SPD parliamentary group in the Bundestag. Berlin, 2 jul. 2024. Disponível em: <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-strengthening-the-security-and-defence-industry_en.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2026.

TANAKA, Márcio Damião. *Operações de crédito externo entre Brasil e Suécia*: fonte de financiamento para aquisição de material de defesa essencial para a transformação do Exército Brasileiro. 2018. 167 f. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2018.

THE ARAB WEEKLY. In Gaza talks, Turkey leveraged Hamas ties while moving closer to US. *The Arab Weekly*, 9 out. 2025. Disponível em: <https://www.thearabweekly.com/gaza-talks-turkey-leveraged-hamas-ties-while-moving-closer-us>. Acesso em: 7 abr. 2026.

THE MEIR AMIT INTELLIGENCE AND TERRORISM INFORMATION CENTER. *Turkey as a center for Hamas activity*. 2 mar. 2025. Disponível em:<https://www.terrorism-info.org.il/en/turkey-as-a-center-for-hamas-activity/>. Acesso em: 7 abr. 2026.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL DEFENCE & SECURITY. *GDI 2020 Global Report*: disruption, democratic governance, and corruption risk in defence institutions. London: Transparency International UK, 2021. Disponível

em:<https://www.transparency.org.uk/publications/gdi-2020-global-report-disruption-democratic-governance-and-corruption-risk-defence>. Acesso em: 7 abr. 2026.

TRIGO, Yuri Falagan. *Operações de crédito externo*: opção face à utilização de recursos do Tesouro para financiamento de projetos de Defesa no Brasil. 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado em Negócios Internacionais) – Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2017.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. *MOD Government Major Projects Portfolio data*, 2024. London: Ministry of Defence, 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/mod-government-major-projects-portfolio-data-2024>. Acesso em: 7 abr. 2026.

UNITED STATES. Government Accountability Office. *Weapon Systems Annual Assessment*: DOD is not yet well-positioned to field systems with speed (GAO-24-106831). Washington, D.C.: GAO, 2024. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-24-106831>. Acesso em: 7 abr. 2026.

Missão da Consultoria Legislativa
Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e Pesquisas

Consultoria Legislativa

SENADO FEDERAL

ISSN 1983-0645