

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) FILIPE FLORENTINO DE MOURA

**GESTÃO DE RISCOS NOS ACORDOS DE *OFFSET*:
Principais Riscos e Estratégias de Mitigação Identificados
na Marinha do Brasil.**

Rio de Janeiro

2024

CC (IM) FILIPE FLORENTINO DE MOURA

**GESTÃO DE RISCOS NOS ACORDOS DE *OFFSET*:
Principais Riscos e Estratégias de Mitigação Identificados
na Marinha do Brasil.**

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso Superior.

Orientador: CF (FN) EDUARDO CRUZ GALVÃO.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

Assinatura digital gov.br

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, primeiramente, a minha amada esposa Fernanda, fiel companheira em todos os momentos. Dedico também aos meus pais, Eni e Clisson, maiores exemplos de honestidade e caráter que um filho poderia ter.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me abençoa a cada dia e me provê mais do que eu julgo ser merecedor.

À minha esposa Fernanda, por ser essa pessoa especial e cheia de luz, cujas palavras e principalmente atitudes tem o poder de me tranquilizar e me fazer sentir capaz de transpor qualquer obstáculo, por mais difícil que possa parecer.

À Marinha do Brasil, por mais essa oportunidade de capacitação e aprimoramento profissional, a qual será fundamental para desempenhar de maneira profícua minhas atribuições na Força.

Aos instrutores da Escola de Guerra Naval, em especial ao meu orientador CF (FN) Galvão, pelos conhecimentos transmitidos e orientações seguras.

Aos amigos de turma que cursaram o C-SUP 2024, pela amizade e por sempre estarem dispostos a ajudar.

RESUMO

Este trabalho investiga os acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial, comumente conhecidos como *offset*, com foco na gestão de riscos desses acordos, tendo como organização-alvo a Marinha do Brasil. Observa-se que essa Força possui nove acordos de compensação em vigor, que se desdobram em 50 projetos, correspondendo ao valor total dos créditos de aproximadamente US\$ 6,8 bilhões. Dessa forma, tendo em vista os valores dos contratos e a complexidade existente, observam-se diversos riscos com potencial de comprometer os benefícios esperados e a execução dos projetos envolvidos. Além disso, em pesquisa efetuada no Repositório Institucional da Produção Científica da Marinha do Brasil e na Rede de Bibliotecas Integradas da Marinha, não foram identificados artigos que abordassem de forma específica os riscos associados aos acordos de *offset* e suas respectivas ações mitigatórias. Portanto, entende-se que esta pesquisa contribui para reduzir esta lacuna de conhecimento na instituição. O objetivo deste estudo é identificar os riscos mais significativos associados à implementação desses acordos no contexto da Marinha do Brasil, bem como as estratégias de mitigação que têm sido aplicadas para gerenciar esses riscos. A metodologia adotada foi a qualitativa, com uma revisão da literatura sobre o tema, complementada por uma entrevista com um Oficial da Marinha do Brasil com expertise e atuação direta em acordos de compensação. Os resultados apontaram como principais riscos o planejamento inadequado das compensações a serem negociadas, podendo gerar problemas em atender aos requisitos do acordo; resistência da empresa contratada ou país em oferecer o acordo de compensação; falta de capacitação para fornecimento de tecnologias críticas pela indústria brasileira; e atrasos em pagamentos, seja por parte do contratante ou do fornecedor, que podem comprometer a execução dos projetos de compensação. As principais estratégias de mitigação identificadas foram realizar negociação mais colaborativa, de forma a persuadir a empresa ou país a aceitar o acordo de compensação que traga adicionalidade, buscando um relação ganha-ganha; incluir nos editais de licitação que possuam medidas de compensação, a realização de estudos de avaliação de risco pela empresa contratada; e constar no instrumento convocatório ou documento equivalente a exigência do fornecedor quanto à prestação de garantias financeiras. Para estudos futuros, sugere-se verificar a eficácia da gestão de riscos nos acordos de *offset* da Marinha e investigar a viabilidade de um plano de gerenciamento de riscos específico para esses acordos, tendo como ponto de partida os resultados desta monografia.

Palavras-chave: Acordos de Compensação. *Offset*. Gestão de Riscos. Marinha do Brasil.

ABSTRACT

Risk management in offset agreements: Key risks and mitigation strategies identified in the Brazilian Navy

This study investigates technological, industrial, and commercial compensation agreements, commonly known as offsets, with a focus on risk management within these agreements, targeting the Brazilian Navy. It is noted that the Force has nine active compensation agreements, which unfold into 50 projects, corresponding to a total credit value of approximately US\$ 6.8 billion. Given the contract values and existing complexity, various risks are identified that have the potential to compromise the expected benefits and the execution of the involved projects. Additionally, a search conducted in the Institutional Repository of Scientific Production of the Brazilian Navy and the Integrated Library Network of the Navy did not identify any articles specifically addressing the risks associated with offset agreements and their respective mitigation actions. Therefore, this research is understood to contribute to reducing this knowledge gap within the MB. The main objective of this study is to identify the most significant risks associated with the implementation of these agreements in the Navy context, as well as the mitigation strategies that have been applied to manage these risks. The methodology adopted was qualitative, with a literature review on the subject, complemented by an interview with an Brazilian Navy Officer with expertise and direct involvement in compensation agreements. The results identified the following main risks: inadequate planning of the compensations to be negotiated, which may lead to issues in meeting the agreement requirements; resistance from the contracted company or country to offering the compensation agreement; lack of capability in the Brazilian industry to provide critical technologies; and delays in payments, either from the contractor or the supplier, which could compromise the execution of the compensation projects. The key mitigation strategies identified were to conduct more collaborative negotiations to persuade the company/country to accept a Compensation Agreement that brings "additionality," aiming for a win-win relationship; include in the bidding notices and processes of waiver or non-requirement of bidding, where compensation measures are demanded, the requirement for the contracted company to conduct risk assessment studies; and require financial guarantees from the supplier in the bidding document or equivalent instrument. For future studies, it is suggested to

verify the effectiveness of Brazilian Navy risk management in offset agreements and to investigate the feasibility of a specific Risk Management Plan for these agreements, based on the results of this monograph.

Keywords: Compensation Agreements. Offset. Risk Management. Brazilian Navy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Ação Estratégica de Defesa
BID	Base Industrial de Defesa
CEMA	Chefe do Estado-Maior da Armada
C-EMOS	Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores
CM	Comandante da Marinha
CNEG	Curso Especial de Negociação de Contratos Internacionais e Acordos de Compensação para Oficiais
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
C-PEM	Curso de Política e Estratégias Marítimas
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
DAdM	Diretoria de Administração da Marinha
DGePM	Diretoria de Gestão de Programas da Marinha
ED	Estratégia de Defesa
EMA	Estado-Maior da Armada
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMGEPRON	Emprega Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTecC	Grupo Técnico de Compensação
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MD	Ministério da Defesa
OND	Objetivo Nacional de Defesa
ODG	Órgão de Direção Geral
ODS	Órgãos de Direção Setoriais
PGR	Plano de Gerenciamento de Riscos
PND	Política Nacional de Defesa
PComTIC	Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
SEPRODE	Secretaria de Produtos de Defesa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1 ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (<i>OFFSET</i>).....	13
2.1.1 <i>Offset</i> no Brasil.....	15
2.1.2 <i>Offset</i> na MB	22
2.2 GESTÃO DE RISCOS	26
2.2.1 Gestão de Riscos no Brasil	27
2.2.2 Gestão de Riscos na MB.....	28
3 RESULTADOS ENCONTRADOS E DISCUSSÃO.....	30
3.1 COLETA DE DADOS	30
3.2 PRINCIPAIS RISCOS NOS ACORDOS DE <i>OFFSET</i>	31
3.3 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS NOS ACORDOS DE <i>OFFSET</i>	33
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
REFERÊNCIAS.....	38
APÊNDICE A - Principais Normativos sobre os Acordos De Compensação	43
APÊNDICE B - Entrevista.....	44
APÊNDICE C – Resumo dos principais Riscos e Estratégias de Mitigação	47

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento de alto nível para planejamento de ações destinadas à defesa do Brasil. Ela deve ser articulada com as demais políticas nacionais, de forma a integrar esforços do Estado a fim de consolidar o Poder Nacional e garantir a soberania do País e sua integridade territorial (Brasil, 2020a).

Nesse contexto, é relevante mencionar que a defesa do País está diretamente relacionada ao seu desenvolvimento tecnológico e industrial. Assim, constata-se que os investimentos realizados na área de Defesa são capazes de incrementar a geração de empregos, a absorção de tecnologias avançadas e a geração de oportunidades de exportação (Brasil, 2020a).

Esses investimentos promovem um ecossistema formado por organizações civis e militares, responsáveis por realizar pesquisas, conduzir projetos e intensificar a industrialização e modernização de produtos de defesa. A esse ecossistema denominamos de Base Industrial de Defesa (BID). Portanto, fomentar a BID é incentivar o crescimento econômico do país (Brasil, 2020).

Nesse escopo, verifica-se que uma das formas de desenvolver a BID do País é por meio de mecanismos legais de compensação tecnológica, industrial e comercial em contratos para aquisição de produtos de defesa, também chamados de acordos de *offset* (Brasil, 2020).

Os acordos de *offset* possuem diversas vantagens, entre elas o desenvolvimento da indústria nacional, a transferência de tecnologia e o estabelecimento de parcerias estratégicas (Ferreira, 2020).

Atualmente a Marinha do Brasil possui nove acordos de compensação em vigor, que se desdobram em 50 projetos, correspondendo ao valor total dos créditos de aproximadamente US\$ 6,8 bilhões (Silva, 2022; Freitas, 2023). Assim, considerando os altos valores contratuais e a complexidade envolvida, observa-se inúmeros riscos inerentes a esses acordos, podendo comprometer os benefícios esperados e a execução dos projetos envolvidos.

Dessa forma, para que os acordos de *offset* sejam bem-sucedidos, faz-se primordial conhecer e gerir adequadamente os riscos associados e suas respectivas ações mitigatórias, com o objetivo de atuar preventivamente, a fim de evitar a

materialização desses riscos e de forma contingencial, para que seja possível reduzir o impacto das consequências ocasionadas.

Corrobora essa afirmação o previsto no artigo 18 da Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa) (Brasil, 2023), o qual prevê que os editais de licitação que envolvam exigências de compensação tecnológica, industrial e comercial devem incluir estudos de avaliação de riscos para detectar e tratar possíveis riscos que possam comprometer a continuidade dos benefícios gerados pelas compensações. Soma-se a isso a exigência normativa de órgãos públicos implementarem mecanismos para a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos seus objetivos (Brasil, 2016).

Adicionalmente, em que pese a vasta quantidade e abrangência das pesquisas sobre essa temática no âmbito da Marinha do Brasil (MB), notadamente no Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) e no Curso de Política e Estratégias Marítimas (C-PEM), poucos trabalhos científicos se debruçaram na gestão dos riscos associados aos acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica. Em pesquisa efetuada no Repositório Institucional da Produção Científica da Marinha do Brasil (RI-MB) e na Rede de Bibliotecas Integradas da Marinha (Rede BIM), não foram identificados artigos que abordassem de forma específica os riscos associados aos acordos de *offset* e suas respectivas ações mitigatórias. Dessa forma, entende-se que esta pesquisa contribui para reduzir essa lacuna de conhecimento na MB.

De acordo com a PComTIC Defesa (Brasil, 2023), os órgãos que compõem a estrutura organizacional do Ministério da Defesa (MD), incluída nessa a MB, devem possuir um setor para gerenciar as atribuições relacionadas à compensação tecnológica, industrial e comercial, de forma a atender diversos pressupostos, incluindo a gestão e o acompanhamento dos acordos de compensação em vigor.

Assim, o objeto de estudo deste trabalho será os acordos de *offset* em vigor na MB, buscando informações junto aos setores responsáveis no Estado-Maior da Armada (EMA) e nos Órgãos de Direção Setoriais (ODS), a fim de identificar os principais riscos e as respectivas estratégias de mitigação utilizadas na Força.

Em face do exposto acima, chega-se à questão de pesquisa: quais são os principais riscos identificados nos acordos de *offset* firmados pela MB e suas respectivas estratégias de mitigação.

Com o propósito de responder a pergunta de pesquisa, foi definido o seguinte objetivo geral: identificar as estratégias de mitigação que têm se mostrado mais eficazes na gestão dos riscos associados aos acordos de *offset*. Para atingir o objetivo geral, serão cumpridos os seguintes objetivos específicos: a) descrever o histórico, principais conceitos e normativos relacionados aos acordos de *offset*; b) identificar os principais os riscos associados aos acordos de *offset*; e c) mapear as principais estratégias de mitigação de riscos atualmente empregadas nos acordos de *offset*.

Em relação aos procedimentos metodológicos, este estudo se enquadra como uma pesquisa aplicada, dado que é direcionado para fins práticos e surge como resposta à necessidade de enfrentar problemas concretos da organização-alvo da pesquisa (Vergara, 1998). Possui características de pesquisa qualitativa, com a realização de uma revisão bibliográfica sobre o tema, principalmente por meio de trabalhos anteriores efetuados por Oficiais da MB e de outras Forças Armadas e de artigos científicos referentes ao assunto *offset* (Vergara, 1998).

Para coleta de dados, foram examinados o arcabouço legal em vigor sobre o assunto e os normativos existentes no âmbito do MD e da MB. Além disso, foram pesquisados acordos do TCU, artigos científicos, monografias de Oficiais da MB e realizada entrevista com o Oficial que exerce função relevante na gestão dos acordos de compensação na Força.

Este trabalho está estruturado em outras três seções além desta introdução. A seção seguinte é formada pelo referencial teórico, com a revisão da literatura do tema acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial e suas implicações na MB. Além disso, essa seção abordará a gestão de riscos e sua atuação nos acordos de *offset*, com foco nas estratégias para mitigação desses riscos. A terceira seção traz à luz os resultados encontrados, onde ocorre a discussão e apresentação dos achados referentes às informações coletadas. Por fim, as considerações finais, compostas pelas principais conclusões obtidas neste trabalho e sugestões de pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 ACORDOS DE COMPENSAÇÃO (OFFSET)

De acordo com Modesti (2004), os acordos de compensação tiveram sua origem em 1944, na Conferência de Bretton Woods, logo após a Segunda Guerra Mundial, na qual os Estados Unidos da América (EUA) se estabelecem como maior potência militar e econômica do mundo e em um cenário onde se fazia necessário reconstruir as regiões mais afetadas.

Nesse contexto, Cunha (2006) afirma que a Conferência foi um marco para economia mundial, tendo se observado nas duas décadas posteriores um grande desenvolvimento da indústria, recuperação dos fluxos comerciais entre os países e a reconstrução da Europa e Japão, principalmente. Modesti (2004) complementa que no evento em lide foram criados instituições e instrumentos, os quais se mostraram essenciais para mover a engrenagem política e econômica na época, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e os acordos de *offset*.

No que concerne à definição de acordos de *offset*, verifica-se na literatura que não há um consenso, devido às distintas abordagens existentes. Um conceito aceito, em seu sentido amplo e convencional, é que *offset* consiste no compromisso de um exportador em realizar investimentos acordados com o país importador, como condição para assinatura de um contrato. No entanto, existem diversas interpretações, dependendo dos países que negociam, do que pode ser considerado um investimento e as circunstâncias envolvidas (Shanson, 2004).

Os acordos de *offset* geralmente são aplicados a bens em áreas que demandam alta tecnologia, como defesa, aeronáutica e energia, por exemplo, e envolvem montantes vultosos, na ordem de grandeza de milhões de dólares. São medidas utilizadas para incentivar o desenvolvimento da indústria do país ou melhorar a balança de pagamentos por intermédio de requisitos específicos, como transferência de tecnologia e contra-comércio (Sylvain, 2011).

Em que pese Modesti (2004) afirmar que os acordos de *offset* surgiram na Conferência de Bretton Woods em 1944, Sylvain (2011) entende que o primeiro acordo de *offset*, similar aos efetuados atualmente, foi realizado pela primeira vez entre os EUA e a Alemanha, em 1961. O objetivo desse acordo era minimizar o impacto financeiro dos EUA ao manter suas tropas na Alemanha. Como compensação, a Alemanha concordou em adquirir produtos daquele país em um montante equivalente a 80% do custo necessário para manutenção das tropas norte-americanas (Sylvain, 2011).

A compreensão dos diferentes tipos e modalidades de acordos de compensação é fundamental. No próximo tópico, serão apresentados esses aspectos, com base nos conceitos e procedimentos estabelecidos pela legislação nacional.

2.1.1 *Offset* no Brasil

2.1.1.1 *Histórico*

O setor de defesa do Brasil alcançou seu ápice entre 1960 e 1990, quando o país se destacou como um dos maiores exportadores mundiais de veículos militares terrestres e aeronaves. Durante esse período, as empresas brasileiras ganharam grande notoriedade e o governo investiu significativamente no desenvolvimento da defesa nacional (Turchi e Morais, 2017).

Nesse período, foram observados os primeiros acordos de *offset* realizados no país. Almeida (2016) menciona que a primeira operação de *offset* ocorreu na década de 1950, quando a Força Aérea Brasileira (FAB) adquiriu aeronaves da Inglaterra em troca de grandes volumes de algodão de valor equivalente. Outros dois exemplos trazidos por Almeida (2016) foram a fabricação da aeronave AT-26 pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), fruto de um *offset* com a Itália em 1968 e, por fim, o acordo de *offset* para aquisição de aeronaves F-5E do governo americano, com transferência de tecnologia. Nesse caso, o conhecimento adquirido foi convertido para a produção e montagem de componentes de aeronaves para a EMBRAER (Almeida, 2016).

Com a implementação da administração gerencial no Brasil na década de 90, em substituição ao modelo burocrático, inúmeras ações transformacionais foram desencadeadas no país, onde se observou essa transição sendo materializada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (Bresser-Pereira, 2000).

De acordo com Guimarães e Ivo (2004), verificou-se, nesse período, um acentuado processo de abertura da economia, visando à elevação da capacidade competitiva e crescimento econômico por meio de investimentos no desenvolvimento do setor produtivo e no estímulo à inovação tecnológica.

Nesse contexto, observa-se um incremento da legislação referente aos acordos de compensação, com o *offset* sendo reconhecido como uma importante alternativa

para desenvolvimento industrial brasileiro, sobretudo no setor de defesa (Iamaguchi, 2011). Portanto, para melhor entendimento do assunto, se faz relevante o conhecimento do arcabouço normativo que regulamentou o *offset* no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 até os tempos atuais.

2.1.1.2 Legislação e Normas Relativas

Conforme observado por Iamaguchi (2011), o amparo legal dos acordos de compensação tecnológica, industrial e comercial está contido na própria lei suprema do país, a Constituição Federal de 1988, mais especificamente nos Art. 218 e 219. O primeiro prevê que o Estado deverá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. O último dispõe que o mercado interno faz parte do patrimônio nacional e será promovido de forma a possibilitar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a independência tecnológica do País (Brasil, 1988).

Nos dois artigos acima, são mencionados termos diretamente relacionados ao emprego de acordos de compensação no país, como o desenvolvimento científico e a independência tecnológica. Verifica-se, portanto, a prática de *offset* como um instrumento importante para cumprimento do disposto em nossa Carta Magna.

Cerca de uma década depois, foi sancionada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, cujo conteúdo dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Essa lei, em seu artigo 14, prevê que deverá haver a busca pela autonomia do país, com nacionalização dos meios, investimentos em pesquisa e desenvolvimento e no setor industrial (Brasil, 1999).

Nesse escopo, Lobo (2023) destacou que esse dispositivo legal foi responsável pela criação do Ministério da Defesa (MD), cujo papel foi crucial na padronização dos procedimentos entre as três Forças Armadas, o que, posteriormente, culminou com o fortalecimento da adoção de práticas de *offset* no país.

Posteriormente, foi editada a Portaria nº 764, de 27 de dezembro de 2002, a qual aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Essa Política estabelece os objetivos a serem cumpridos, as estratégias que as Forças Armadas deverão seguir e como elas deverão

efetuar a gestão dos acordos de compensação, no que tange à capacitação, controle e coordenação (Brasil, 2002a).

Almeida (2016) observou que nesse normativo o MD determinou que as Forças Armadas adotassem uma estrutura que favorecesse a centralização das atividades de *offset*. A concentração das informações em um único coordenador possibilitaria prover uma assessoria técnica de alto nível, além reunir os especialistas na área e gerenciar de forma mais eficiente os acordos de compensação em vigor.

Em seguida, foi aprovada a Política de Defesa Nacional (PDN), por intermédio do Decreto nº 5.484/2005. Esse normativo estabelece os objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacitação nacional em todas as esferas do Poder Nacional, com a coordenação executada pelo MD. Especificamente aos acordos de compensação, a PDN prevê, em seu artigo 4.13, a necessidade de constante modernização e o contínuo fortalecimento das Forças Armadas, o que deverá ser buscado por meio do incentivo e avanço da indústria de defesa, com o objetivo de reduzir a dependência tecnológica do país (Brasil, 2005).

Adicionalmente, a política mencionada reforça o comprometimento com a BID do país, ao definir que deverá ser realizado o fortalecimento da capacitação no campo de defesa, com estímulo à produção científica e tecnológica, com o intuito de atingir o abastecimento adequado de materiais e serviços de defesa (Brasil, 2005).

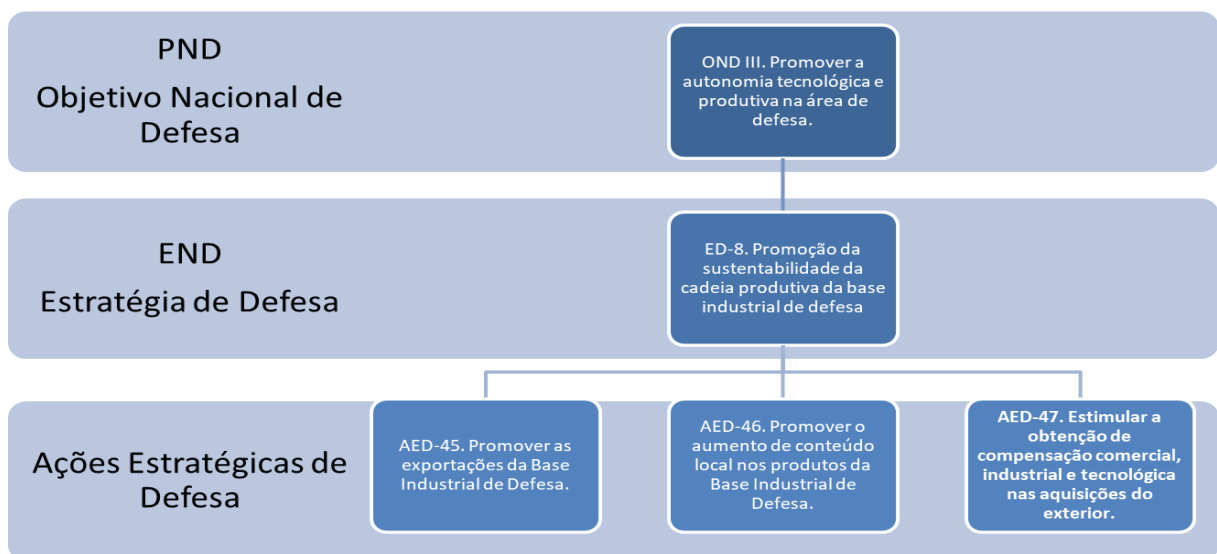
Em 18 de dezembro de 2008, foi editado o Decreto nº 6.703, que aprovou a END. Ela prevê que as aquisições de produtos de defesa no exterior deverão ser condicionadas à transferência de tecnologia, inclusive com a realização de parcerias visando à fabricação de parcela desses produtos no país (Brasil, 2008). Além disso, a END identificou como vulnerabilidade da estrutura de defesa do Brasil, entre outras, a inexistência de cláusula de compensação comercial, industrial e tecnológica em alguns contratos de importação de produtos de defesa e a ausência de participação da indústria nacional em programas de compensação (Brasil, 2008).

Nesse aspecto, Almeida (2016) afirma que a exposição dessa vulnerabilidade pela END trouxe relevância para o tema *offset*. Vale ressaltar que o artigo 9º da Lei complementar nº 97/1999 determina que o Poder Executivo deverá encaminhar para apreciação do Congresso Nacional, de quatro em quatro anos, as atualizações da PDN e END (Brasil, 1999). As últimas versões dessas duas publicações datam de 2020 (Brasil, 2020; Brasil, 2020a).

Nesse escopo verifica-se um alinhamento estratégico nas duas publicações mencionadas no parágrafo anterior, no tocante ao assunto acordo de compensação no setor de defesa. A PND possui o Objetivo Nacional de Defesa (OND) III, que visa à promoção da autonomia tecnológica na área de defesa, ao passo que a END prevê a Estratégia de Defesa (ED) nº 8, para incentivo à sustentabilidade da cadeia produtiva da BID, que é desdobrada em AED - Ações Estratégicas de Defesa (Brasil, 2020; Brasil, 2020a).

As AED 45 e 46 da END apresentam as iniciativas relacionadas ao desenvolvimento da BID, no que tange às exportações e ao conteúdo local, e a AED 47 trata especificamente do estímulo à obtenção de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológico, foco desta pesquisa. A figura 1 ilustra esse alinhamento estratégico entre a PND, END e AED.

Figura 1 – Alinhamento entre a PND, END e AED



Fonte: Adaptado de Freitas (2023).

Em relação às contratações de bens, serviços e obras, vale mencionar a Lei nº 12.349/2010, de 15 de dezembro de 2010, a qual, segundo Freitas (2023), pode ser considerada o marco legal para a prática de *offset* nas compras públicas. Essa legislação estabelece que os editais de licitação poderão exigir que o contratado promova, em favor do próprio órgão, de entidade da administração pública ou outra entidade indicada por ela, de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento (Brasil, 2010). Essa medida

possibilitou um respaldo legal ainda maior ao apresentado pela END, contribuindo significativamente para o avanço da prática de *offset* no contexto da Administração Pública (Iamaguchi, 2011).

Em complemento ao normativo citado no parágrafo anterior, observa-se a sanção da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, a qual estabeleceu regras especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e essa lei traz os principais conceitos acerca do tema *offset*, notadamente os transcritos abaixo:

Art. 2º – Para os efeitos desta Lei, são considerados:

[...]

VII - Compensação - toda e qualquer prática acordada entre as partes, como condição para a compra ou contratação de bens, serviços ou tecnologia, com a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial ou comercial, conforme definido pelo Ministério da Defesa;

VIII - Acordo de Compensação - instrumento legal que formaliza o compromisso e as obrigações do fornecedor para compensar as compras ou contratações realizadas; e

IX - Plano de Compensação - documento que regula a especificidade de cada compromisso e permite controlar o andamento de sua execução (Brasil, 2012).

Conforme destacado por Baptista (2022), a lei nº 12.598 ficou conhecida como Lei de Fomento à BID, com a implementação do Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa, dispensando as empresas de tributações relacionadas à produção ou prestação de serviços considerados estrategicamente importantes (Brasil, 2012).

No âmbito do MD, foi editada a Portaria nº 61, de 22 de outubro de 2018, que estabeleceu a PComTIC Defesa. Essa política trouxe quatro objetivos principais a serem cumpridos, a fim de estimular os acordos de *offset*. O primeiro está relacionado ao fomento da capacidade tecnológica, industrial e comercial brasileira; o segundo visa à redução da dependência externa e a nacionalização de produtos de defesa, a fim de gerar novos negócios e empregos para o país; o terceiro refere-se à pesquisa, desenvolvimento e inovação para domínio de tecnologias de interesse nacional; e por fim o quarto objetivo busca a consolidação da base tecnológica e industrial brasileira nas áreas de defesa (Brasil, 2018).

Nesse diapasão, Silva (2022) esclarece que a maior alteração prática do referido normativo foi o aumento do valor mínimo dos contratos de importação de produtos de defesa que obriguem um acordo de compensação, passando de US\$ 5 milhões para US\$ 50 milhões. Para os contratos menores que esse montante, os acordos de

offset seriam facultativos, dependendo do interesse das Forças Armadas (Brasil, 2018).

A PComTIC Defesa, desde sua criação em 2018, sofreu duas atualizações. A primeira atualização foi efetuada pela Portaria nº 3.662/MD, de 2 de setembro de 2021 e a segunda pela Portaria nº 3.990/MD, de 3 de agosto de 2023, que está em vigor. A principal alteração da atualização de 2021 refere-se às informações que deverão ser prestadas pelas Forças Singulares ao MD. Nessa política está prevista a remessa anual à Secretaria de Produtos de Defesa (SEPRODE) de informações relativas às negociações de contratos de importação que envolvam acordos de compensação (Brasil, 2021).

Como principais atualizações da PComTIC Defesa 2023, em relação à anterior, podem ser destacadas três inovações. A primeira é previsão de uma estrutura mais detalhada para a coordenação e acompanhamento dos acordos de compensação, enfatizando a necessidade de setores específicos para gerenciar essas atividades dentro dos Comandos das Forças Singulares. A segunda é sobre os critérios de escolha das empresas beneficiárias, reforçando que a seleção das beneficiárias de compensação deve, preferencialmente, considerar aquelas que não fazem parte do mesmo grupo econômico da empresa contratada (Brasil, 2023).

A terceira inovação diz respeito aos riscos associados, a qual passou a constar que devem ser inseridas cláusulas que exijam a execução de avaliação de risco pela empresa contratada, com o objetivo de detectar e tratar possíveis riscos que possam comprometer a entrega dos benefícios resultantes das compensações, após o término do período do respectivo acordo de compensação (Brasil, 2023).

Com intuito de sintetizar todo o exposto acima, foi inserido no apêndice A desta pesquisa um quadro com os principais normativos sobre os acordos de compensação, em ordem cronológica, com um breve apontamento dos aspectos de maior relevância.

Para complementar a discussão, é essencial destacar que os acordos de compensação evoluíram ao longo do tempo, refletindo as mudanças nas estratégias e nas necessidades dos países envolvidos. Essa evolução será explorada no próximo tópico, que abordará as diferentes tipologias e medidas de compensação no setor de defesa, proporcionando uma visão detalhada sobre o tema.

2.1.1.3 Tipologia e Medidas de Compensação no Setor de Defesa

Para a conceituação das medidas de offset, adotou-se como referência as definições estabelecidas no PComTIC Defesa (Brasil, 2023). Esse documento foi escolhido por ser o principal normativo no âmbito do Ministério da Defesa, com texto recentemente atualizado e aprovado.

Em relação aos tipos de compensação, destacam-se duas formas principais: direta e indireta. A compensação direta, como o próprio nome sugere, ocorre quando há o envolvimento de bens e serviços diretamente relacionados ao objeto do contrato de importação. Por outro lado, a compensação indireta refere-se a bens e serviços que não têm relação direta com o objeto do contrato (Brasil, 2023). Carlos (2013) ainda aponta a existência de offsets semidiretos em alguns países, mas essa tipologia não foi contemplada na portaria do Ministério da Defesa.

No que concerne às medidas de compensação, verifica-se que são práticas compensatórias estabelecidas como requisito para o desenvolvimento da produção de bens ou prestação de serviços, com o propósito de gerar benefícios (Brasil, 2023). Tais medidas são divididas em três categorias: tecnológica; industrial; e comercial.

As medidas tecnológicas incluem: a) transferência de tecnologia, que envolve o licenciamento ou cessão de conhecimento tecnológico, além da formação e especialização de recursos humanos; e b) investimento em capacitação tecnológica, quando o fornecedor estrangeiro investe no desenvolvimento da capacitação tecnológica no país (Brasil, 2023).

Quanto às medidas industriais, existem cinco principais: a) coprodução, em que a produção é realizada no Brasil com base em um acordo entre o Governo Brasileiro e um ou mais governos estrangeiros; b) produção sob licença, que ocorre quando um bem é produzido no país sob licença ou autorização de uma empresa estrangeira; c) produção subcontratada, que se refere à produção no Brasil de bens estrangeiros sob a responsabilidade de uma empresa contratada; d) cooperação industrial, que envolve o desenvolvimento de produtos em parceria com fornecedores estrangeiros; e e) investimento em capacitação industrial, onde há investimento estrangeiro na capacitação industrial do país (Brasil, 2023).

Por último, as medidas comerciais incluem três tipos: a) troca, que se refere a um acordo de compensação único, com troca de produtos ou serviços de valor

equivalente; b) contra-compra, em que há um acordo para que o fornecedor estrangeiro compre ou indique um comprador para produtos do fabricante nacional, conforme valor acordado; e c) recompra, que é um acordo em que o fornecedor estrangeiro aceita como pagamento produtos derivados do produto original importado (Brasil, 2023).

Com os fundamentos teóricos e normativos apresentados, bem como a descrição dos tipos de compensação previstos para o setor de defesa, é possível compreender de forma mais clara a evolução desse tema na Marinha do Brasil (MB). No tópico seguinte, serão analisadas as particularidades dos acordos de offset no contexto da MB, organização-alvo desta pesquisa.

2.1.2 *Offset* na MB

Conforme observado por Almeida (2016) e Silva (2022), em que pese não haver registros da assinatura de acordos de *offset*, com exigências formais de compensações, desde a década de 1970 a MB já efetuava contratos que acarretavam benefícios para a BID. Alguns projetos de destaque foram de construção das Fragatas Classe “Niterói”, das Corvetas Classe “Inhaúma” e dos Submarinos Classe “Tupi”. Esses projetos foram impulsionadores do desenvolvimento tecnológico e industrial da MB e indiretamente de outras indústrias ligadas ao setor de defesa (Almeida, 2016).

Em 2000, por determinação do Comandante da Marinha (CM), foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para estudar o *offset* na Força. O Estudo culminou em duas entregas principais: a Política de *Offset* da MB, aprovada pela Portaria nº 286/2001 do CM (Brasil, 2001); e a determinação de que constassem nas normas internas a exigência de que, nas importações de equipamentos e sistemas, fossem firmados acordos de compensação em benefício da MB e da indústria naval (Modesti, 2004; Almeida, 2016).

Como resultado dessas deliberações, diversas iniciativas foram implementadas, com o objetivo de estimular uma mentalidade direcionada ao *offset*, como normatização das responsabilidades dos setores envolvidos no tema, bem como a promoção de palestras e cursos para o pessoal das OM que lidam com o tema (Vanni Filho, 2006 *apud* Iamaguchi, 2011).

Posteriormente, a publicação Orientações do Comandante da Marinha

(ORCOM) de 2006 constava que os Órgãos de Direção Setorial (ODS) e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) deveriam apresentar ao EMA os resultados das ações implementadas pela política de *offset* em seus respectivos setores. Já em 2008, foram analisadas as normas vigentes na Força Aérea Brasileira (FAB) com o objetivo de adotar procedimentos que pudessem beneficiar a Força. Como resultado, no início daquele ano, foram aprovadas as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha do Brasil, pela Portaria nº 59 do CM (Reis, 2010).

Posteriormente, em 2016, essa Portaria foi revogada pela Portaria nº 223/MB, de 25 de julho de 2016. Esse documento atualizou as diretrizes gerais para o *offset* na MB e se apresenta como a versão em vigor na MB. Esse normativo atribuiu ao Órgão de Direção Geral (ODG) da MB, o EMA, a responsabilidade para emissão de normas e funcionamento da estrutura de *offset* na MB, além da supervisão da implementação de tais diretrizes (Brasil, 2016).

Nessas diretrizes, constantes no anexo da Portaria citada, é realizado um prefácio demonstrando a preocupação com o aprimoramento tecnológico e o desenvolvimento da indústria naval brasileira. O ponto focal da política é ampliar a exposição do produto nacional no mercado estrangeiro, aumentando, assim, a produtividade e competitividade da BID (Brasil, 2016).

Nesse contexto, se faz relevante a transcrição de trecho do prefácio, que ilustra o alinhamento das diretrizes de *offset* da MB com a END, principalmente com a AED-47, e com a PComTIC em vigor à época:

[...] Dada a velocidade crescente da evolução tecnológica em todos os setores, incluindo o Setor Naval, a MB passa a adotar como política, dentro de sua esfera de ação, a obtenção de reciprocidade de fornecedores estrangeiros de bens e serviços, com vista ao desenvolvimento e à modernização tecnológica do setor naval brasileiro (Brasil, 2016, p. 1).

No tocante especificamente às orientações para a compensação na MB, presente no anexo da portaria acima, verifica-se que elas foram divididas em dois itens: a) objetivos; e b) diretrizes gerais. No primeiro item, foram definidos cinco objetivos, relacionados à aquisição de novas tecnologias, ao desenvolvimento da BID, à redução da dependência tecnológica em relação ao mercado externo, ao aumento do número de empregos e à captação de recursos de toda ordem (Brasil, 2016).

Em relação às diretrizes, foram estipuladas dez ações norteadoras,

relacionadas principalmente ao incremento da negociação de práticas compensatórias, ao estabelecimento de normativos internos, à busca de investimentos para desenvolver a BID, à ampliação da participação da BID nas celebrações de acordos de compensação, e à obtenção da máxima nacionalização de bens e serviços (Brasil, 2016).

A partir da atribuição recebida para regulamentar o funcionamento do *offset* na MB, o EMA emitiu a Portaria nº 280, na qual foi aprovado o normativo de compensação tecnológica, industrial e comercial da MB, entrando em vigor em 16 de setembro de 2019 (Brasil, 2019).

Essa publicação reforçou definições e valores já constantes na Lei nº 12.598/2012 e na PComTIC Defesa, como a obrigatoriedade de negociar acordos de compensação para contrato superiores a US\$ 50 milhões firmados pela MB para aquisição de produtos de defesa (Brasil, 2019).

Adicionalmente, trouxe inovações específicas para a Força em relação ao valor a ser compensado e à estrutura e atribuições de *offset* para as Organizações Militares (OM) da MB. A norma prevê que as OM possuem autonomia para negociar o percentual de compensação, com a realização de uma análise de exequibilidade para a contrapartida do fornecedor estrangeiro. Quando possível essa compensação deverá corresponder a cem por cento do valor do contrato de aquisição. Vale mencionar que, para esses contratos, a dispensa da contrapartida somente ocorrerá com a concordância do MD (Brasil, 2019).

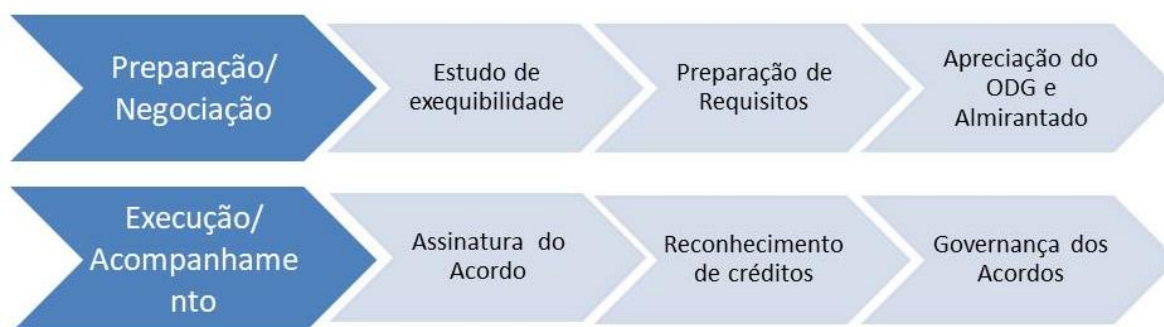
No que tange à estrutura, Lobo (2023) destaca que essa portaria foi responsável por atribuir à Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGePM) o monitoramento das práticas de *offset* no âmbito da Força, excetuando as decorrentes do programa de desenvolvimento de submarinos (PROSUB), cuja responsabilidade ficaria à cargo da Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN).

Adicionalmente, a Portaria nº 280 determina a criação de um Grupo Técnico de Compensação (GTecC) da MB, cujo presidente será o DGePM. Esse GT ficará responsável por tratar dos assuntos pertinentes ao tema na MB e será composto por um Oficial do EMA, na condição de ODG, e de um Oficial de cada ODS. Esses Oficiais ficarão sob coordenação de um Oficial Superior da DGePM (Brasil, 2019). Atualmente o GTecC encontra-se designado pela Portaria nº 52/EMA de 27 de fevereiro de 2023

(Brasil, 2023a).

Após definição da estrutura, são detalhadas as atribuições dos envolvidos no tema: EMA, ODS, Diretorias Especializadas, EMGEPRON e demais OM da MB. Essas responsabilidades são divididas em duas fases, de acordo com seu momento cronológico: inicialmente verifica-se uma fase de negociação de novos acordos e posteriormente as etapas de execução e controle dos acordos de compensação existentes (Brasil, 2019). A figura 2 traz essas atribuições, resumindo as tarefas a serem cumpridas em cada fase do processo.

Figura 2 – Atribuições para a compensação na MB



Fonte: Adaptado de Freitas (2023); Brasil (2019).

Decorrente da determinação do CM ao EMA de normatizar o assunto na MB, além da Portaria nº 280, foi elaborado um capítulo (cap. 6) sobre os acordos de compensação e incluído na publicação interna EMA-420, que define as diretrizes básicas para a logística de material na MB (Brasil, 2002).

Essa publicação define que os benefícios decorrentes de acordos de compensação deverão atender os interesses da Força em termos de tecnologia, fabricação de materiais, capacitação de pessoal e incentivos à BID. Além disso, estipula uma priorização desses benefícios para atendimento de necessidades, na seguinte ordem: a) atendimento de necessidades das Organizações Militares Prestadoras de Serviços (OMPS); b) atendimento de necessidades do Setor Naval brasileiro; c) atendimento de necessidades do Setor Militar brasileiro; e d) atendimento de necessidades do Parque Industrial brasileiro (Brasil, 2002).

Outra publicação interna que trata dos acordos de compensação é a SGM-102, que são as normas sobre licitações, acordos e atos administrativos. Essa publicação possui seu cerne nos instrumentos jurídicos para aquisições de materiais e

contratações de serviços, de forma a buscar eficiência e eficácia na atuação dos agentes e gestores da MB (Brasil, 2023b). Os acordos de compensação são abordados no capítulo 16.

Essa norma traz que os acordos de compensação deverão ser formalizados por meio de um termo específico associado ao contrato de aquisição, por um anexo ao contrato de aquisição ou por cláusula contratual que definirá as obrigações do fornecedor estrangeiro. Adicionalmente, estabelece modelos a serem utilizados para os projetos e planos de compensação a serem firmados (Brasil, 2023b).

Em termos quantitativos e financeiros, verifica-se que atualmente a MB possui nove acordos de compensação em vigor, que se desdobram em 50 projetos, correspondendo ao valor total dos créditos de aproximadamente US\$ 6,8 bilhões, relativos a diferentes períodos de vigência, o primeiro iniciando em 2009 e o último encerrando em 2033 (Silva, 2022; Freitas, 2023).

Em face de todo referencial teórico exposto, considerando a quantidade de projetos vigentes, expressivo volume financeiro negociado e a obrigatoriedade de haver uma avaliação de riscos que possam afetar a continuidade dos acordos de compensação, constata-se a necessidade de identificar os riscos e buscar as melhores estratégias para mitigá-lo.

Para que seja possível analisar os normativos sobre *offset* e as demais informações coletadas sob a ótica da gestão de riscos, se faz relevante uma explanação sobre os principais conceitos, legislação em vigor no Brasil e normativos existentes na MB.

2.2 GESTÃO DE RISCOS

A organização não governamental *International Organization for Standardization* (ISO) tem por objetivo promover o desenvolvimento de normas, testes e certificação, reunindo especialistas globais com o intuito de chegar a um acordo sobre a melhor maneira de elaborar produtos e realizar processos (ISO, 2024).

No que concerne à gestão de riscos, foi publicada em 2018 a ISO 31000, norma que fornece diretrizes para a gestão de riscos aplicáveis a todas as tarefas de uma organização, incluindo suas estratégias, decisões, operações, processos, funções, projetos, produtos, serviços e ativos (ISO, 2018).

Essa norma define riscos como “o efeito da incerteza nos objetivos” (ISO, 2018, p.7). Eles são geralmente expressos em termos de fontes de riscos, eventos potenciais, suas consequências e probabilidades (ISO, 2018). Para enfrentar essas incertezas, foi criada a gestão de riscos, que pode ser definida como as atividades coordenadas implementadas para dirigir e controlar uma organização no combate aos riscos existentes (ISO, 2018).

Outra organização internacional mundialmente conhecida no gerenciamento de riscos é o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO). Essa organização provê estruturas e orientações para a gestão de riscos empresariais, controles internos e prevenção de fraudes.

O COSO possui um modelo de controle interno, conhecido como "estrutura COSO", que inclui cinco componentes essenciais: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informações e comunicação, e monitoramento. Essa estrutura é utilizada por empresas e organizações para desenvolver, implementar e manter controles internos eficazes, garantindo a conformidade com leis e regulamentos, e a eficiência e eficácia das operações (COSO, 2007).

O conteúdo previsto nas normas dessas duas organizações são referências reconhecidas para elaboração de leis e normativos sobre gestão de riscos e controles internos no Brasil, os quais serão apresentadas no próximo tópico.

2.2.1 Gestão de Riscos no Brasil

No âmbito do Poder Executivo federal, o marco regulatório que estabeleceu a obrigatoriedade aos órgãos e às entidades públicas para estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa (IN) MP/CGU nº 01/2016 (Brasil, 2016), em que são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionados aos temas (Brasil, 2018a).

Essa IN define expressamente, no seu artigo 3º, o caráter imperativo de implementar uma gestão de riscos eficaz nas organizações do Poder Executivo federal:

Art. 3º. Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público (Brasil, 2016, p. 3).

No ano seguinte foi aprovado o Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse normativo introduz os conceitos de governança e reforça a necessidade de implementar e aplicar de forma “sistemática, estruturada, oportuna e documentada” a gestão de riscos nas organizações da administração pública (Brasil, 2017, p.3).

Nesse contexto, é relevante mencionar o artigo 17 desse Decreto, o qual estabelece orientações na implementação da gestão de riscos. Destaca-se a importância conferida ao assunto em dois trechos: primeiro ao determinar a integração do gerenciamento dos riscos ao planejamento estratégico e projetos da organização; e segundo ao associar os resultados do monitoramento dos riscos à melhoria contínua dos processos e da governança (Brasil, 2017).

A IN MP/CGU nº 01/2016 e o Decreto 9.203/17 desencadearam a elaboração de normativos internos nos órgãos públicos sobre a temática, como Políticas, Manuais e Planos de Gerenciamento de Riscos. Além disso, foi observada a criação de comitês, diretorias e assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance* (Brasil, 2018).

Todo esse arcabouço legal e normativo foi essencial para desenvolvimento do assunto na administração pública, promovendo a capacitação das partes interessadas e o ganho de maturidade em governança e gestão nas organizações. A MB, alinhada com o Poder Executivo federal e atenta às determinações legais, também normatizou a gestão de riscos internamente.

2.2.2 Gestão de Riscos na MB

Com o intuito de definir diretrizes para implantação da gestão de riscos na MB no nível estratégico, o EMA elaborou uma Política de Gestão de Riscos, aprovada pela Portaria nº 110, de 04 de maio de 2017. Essa Política teve como propósito orientar a gestão dos riscos associados ao alcance dos objetivos estratégicos da Marinha. Cabe ressaltar que, mesmo antes da elaboração desse documento, a MB já efetuava a gestão de riscos no nível organizacional, com a elaboração por suas OM de Planos de Gerenciamento de Riscos, fato evidenciado no próprio normativo (Brasil,

2017a). A Política contempla as principais definições, classificação e categorias dos riscos, etapas do processo de gestão de riscos e estruturas e responsabilidades na MB.

Em relação às estruturas e responsabilidades, a Política define que as decisões relacionadas à governança de riscos são de competência do CM, assessorado pelo Almirantado. Para prover os subsídios adequados à Alta Administração Naval foram criadas a Comissão Permanente de Riscos, presidida pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) e, no âmbito dos ODS, as Subcomissões Permanentes de Riscos, presidida pelo Almirante de Esquadra titular do respectivo ODS (Brasil, 2017).

A tarefa de normatizar a gestão de riscos no nível organizacional foi atribuída ao Programa Netuno, programa de excelência em gestão da Força, e essa área de conhecimento ficou sob tutela da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), a qual ficou responsável por normatizar o assunto internamente (Brasil, 2019a).

Dessa forma, foi elaborado um capítulo para compor uma publicação já existente, a SGM-107, que são as normas gerais de administração da MB, cujo propósito é orientar a implantação da excelência em gestão na OM e apresentar os principais conceitos e ferramentas de gestão administrativa que deverão ser aplicados na Força (Brasil, 2021).

Essa norma define gestão de riscos como a aplicação de princípios e processos para identificação e avaliação de riscos aos quais estão submetidas às organizações, com o objetivo de majorar a probabilidade e o impacto dos eventos positivos e minimizar os dos negativos. Esse gerenciamento deverá ser realizado periodicamente, a fim de auxiliar a tomada de decisão e contribuir para o cumprimento da missão das OM (Brasil, 2021).

Para o gerenciamento adequado dos riscos, as OM deverão seguir cinco etapas, em um ciclo constante de melhoria: contexto/objetivos; identificação dos riscos; análise e avaliação; tratamento dos riscos; e monitoramento. Esse ciclo deverá ser materializado no Plano de Gerenciamento de Riscos (PGR), documento que aborda as ações a serem implementadas e a frequência de monitoramento (Brasil, 2021). A figura 3 ilustra as etapas a serem cumpridas para a gestão de riscos na MB.

Figura 3 – Etapas da Gestão de Riscos na MB



Fonte: Brasil (2021).

Para complementar a SGM-107, foi elaborado o Manual de Procedimentos do Programa Netuno (MaPNetuno). Enquanto a primeira trata sobre “o que fazer”, o segundo aborda o “como fazer”. O objetivo é apresentar os modelos e métodos de forma direta e simples, para que os responsáveis das OM possam criar os seus planos e monitorá-los de forma efetiva (Brasil, 2023c).

Este capítulo e suas seções tiveram por objetivo prover todo o embasamento teórico necessário para compreensão do tema “acordo de compensação (*offset*)” e “gestão de riscos”, com seus devidos conceitos e arcabouço legal. Além disso, foi apresentado o histórico e normativos internos da MB, para que haja a adequada contextualização do estudo. Com isso, espera-se ter sido realizada a fundamentação necessária para compreensão dos resultados encontrados.

3 RESULTADOS ENCONTRADOS E DISCUSSÃO

3.1 COLETA DE DADOS

Para que fosse possível identificar os principais riscos e as respectivas estratégias de mitigação dos acordos de compensação na MB, além de todas as leis, normativos citados no referencial teórico, foram pesquisados acórdãos do TCU, artigos científicos e realizada entrevista com Oficial da MB¹ que exerce função

¹Foi entrevistado o seguinte Oficial: CF (IM) Angelo Magalhães, da Coordenadoria do Orçamento da Marinha (CoRM), Secretaria-Geral da Marinha (SGM).

relacionada às atividades de *offset*. A entrevista teve por objetivo colher as percepções e experiências do Oficial em relação à gestão de riscos em acordos de compensação na MB e identificar documentos de caráter ostensivo, como, por exemplo, ofícios enviados ao MD, que pudessem enriquecer os achados da pesquisa.

O entrevistado optou por receber as perguntas por correio eletrônico, e as respondeu pelo mesmo canal. O conteúdo integral da entrevista consta no apêndice B. As respostas, em complemento à análise realizada das leis, normas, documentos e trabalhos publicados relacionados ao tema ofereceram *insights* valiosos, que serão detalhados nas próximas seções.

3.2 PRINCIPAIS RISCOS NOS ACORDOS DE *OFFSET*

Qualquer contratação efetuada entre partes interessadas, sejam elas públicas ou privadas, possuem riscos potenciais, tanto para contratante como para contratada (Brasil, 2023b). Nesse escopo, Salzman (2004) destaca que a necessidade de partilhar riscos e buscar formas distintas de financiamento de projetos, bem como as crescentes capacidades tecnológicas fizeram com que a demanda por compensações aumentasse cada vez mais no campo militar.

Assim, cabe mencionar o posicionamento recente do Tribunal de Contas da União (TCU), consubstanciado no acórdão nº 1848/2022. Esta decisão refere-se a uma auditoria realizada no MD e no Comando da Aeronáutica com foco na verificação da aderência das condições estabelecidas para um acordo de compensação associado ao Programa FX-2, que envolve a aquisição do caça multiuso Gripen NG, e na avaliação da transferência de tecnologia prevista (Brasil, 2022).

No acórdão, a equipe de auditoria da Corte de Contas identificou dois riscos potenciais:

- 9.1.1. possível pagamento de custos incluídos no contrato principal referentes a acordo de compensação correlato, sem a devida contraprestação em razão da redução de tais custos, no caso de substituição de empresa beneficiária, especialmente quando integre o grupo econômico da contratada;
- 9.1.2. prejuízo à autonomia da indústria bélica nacional, em decorrência da aquisição por entidades estrangeiras de entidades brasileiras beneficiadas em acordo de compensação, de descontinuidade do seu funcionamento no Brasil e de perda de pessoal capacitado em período incompatível com os benefícios auferidos (Brasil, 2022).

Observa-se que esses riscos apontam para preocupações sobre a

economicidade e eficácia dos acordos de compensação, bem como sobre a manutenção da capacidade e autonomia da indústria de defesa nacional. O TCU recomendou a elaboração de um plano de ação pelo MD para tratar esses riscos, especificando medidas, responsáveis e prazos para cada ação.

Essa mesma Corte de Contas realizou em 2011 uma auditoria operacional nos processos de transferência de tecnologia existentes no PROSUB, materializado no Relatório de Tomada de Contas nº 005.910/2011-021, que gerou posteriormente o acórdão nº 2.592/2013 (Brasil, 2013). O relatório identificou diversos riscos potenciais decorrentes dos acordos de *offset* firmados no âmbito do PROSUB. Os principais estão associados a questões jurídicas, como falhas na regulamentação dos contratos de transferência de tecnologia e ausência de previsão normativa e contratual de utilização de transferência de tecnologia para industrialização de produtos de uso dual. Além disso, demonstrou uma preocupação com o fornecimento de informações sensíveis sobre tecnologia de material de defesa, cujo acesso poderia trazer danos à segurança do país (Brasil, 2013).

Sobre os riscos apontados, Saunders (2022) afirma que, em análise efetuada sobre o relatório de auditoria, em que pese o tempo decorrido, essas lacunas ainda não foram preenchidas para impedir a ineficiência contratual. A autora ainda identificou outros riscos potenciais como a falta de capacitação para fornecimento de tecnologias críticas pela indústria brasileira e as possíveis influências de outras nações que, por motivos estratégicos, objetivam que o Brasil não atinja a capacidade nuclear desejada (Saunders, 2022).

Freitas (2023), em aula ministrada no Curso Especial de Negociação de Contratos Internacionais e Acordos de Compensação para Oficiais (CNEG), realizada no Centro de Instrução Almirante Newton Braga (CIANB), elencou alguns riscos gerais dos acordos de compensação, sobretudo na fase de planejamento da contratação, como a definição incompleta dos requisitos constantes nos acordos e a falta de análise rigorosa dos projetos de compensação, podendo levar a aceitação de propostas que não são viáveis ou que não entregam os benefícios esperado. Em complemento, citou como risco, após a assinatura do acordo de compensação, os possíveis atrasos nos pagamentos previstos, seja por parte do contratante ou do fornecedor, podendo comprometer a execução dos projetos (Freitas, 2023).

Em relação os riscos identificados na MB, além dos já mencionados,

Magalhães (2024), entrevistado, Oficial com cerca de 7 anos de experiência em *offset*, cuja função é gerenciar os acordos de compensação no âmbito do Setor Secretária-Geral da Marinha (SGM), mencionou três riscos principais: resistência da empresa contratada ou país em oferecer o acordo de compensação; seleção do beneficiário do Acordo de Compensação; e inadimplemento por parte do fornecedor estrangeiro.

Em relação ao primeiro item, ele explicou que embora haja uma previsão legal da inclusão de acordos de compensação para contratos de defesa acima de US\$ 50 milhões, nem sempre há boa vontade da empresa ou país em aceitar o *offset*. No que tange ao segundo risco, o Oficial relatou que se não for realizada uma verificação da situação da empresa, com intuito de levantar possíveis fragilidades e riscos, poderá ser contratada uma empresa que não conseguirá cumprir com os acordos de compensação firmados.

Por fim, o último risco se relaciona com o anterior, podendo acarretar não recebimento dos recursos orçamentários e financeiros pelo Estado contratante. Em relação a esse item, verifica-se um alinhamento com a norma SGM-102 (Brasil, 2023b), que estabelece como risco o inadimplemento por parte do fornecedor estrangeiro, nos casos em que o acordo de compensação tiver um prazo de implantação que exceda a duração do contrato principal.

3.3 PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS NOS ACORDOS DE *OFFSET*

O objetivo da gestão de riscos não é apenas a identificação das incertezas que podem impactar no cumprimento dos objetivos da organização. É essencial traçar estratégias para evitar que esses riscos se materializem ou, ocorrido o evento de risco, definir as ações a serem adotadas para reduzir o impacto. Portanto, essa seção trará as principais estratégias de mitigação, em resposta os riscos identificados na seção anterior.

Em relação aos riscos evidenciados no acórdão nº 1848/2022, o TCU recomendou a adoção de ações para mitigação, principalmente no que tange ao aprimoramento das normas de *offset* no âmbito do MD e Forças Armadas. Adicionalmente frisou a importância da realização de uma gestão ativa de riscos nos contratos e estudo prévio da saúde financeira das empresas a serem contratadas. Por

fim, sugeriu estabelecer procedimentos para credenciar empresas nacionais, aptas a participarem de projetos de compensação. Essas medidas implementadas em conjunto visam promover o incremento da nacionalização e a progressiva independência em relação ao mercado externo (Brasil, 2022).

Na entrevista realizada, foi citado como documento pertinente sobre o tema o Relatório nº 42/DEPROD/SEPROD/SG, encaminhado pelo Ofício nº 17845/SEPROD, de 04 de julho de 2024, do MD ao EMA. Esse expediente possui a finalidade de subsidiar o EMA na celebração de futuros acordos de *offset* no âmbito da MB e seu objetivo é contribuir para o alcance das metas e diretrizes estratégicas estabelecidas na PComTIC Defesa (Brasil, 2024).

O referido relatório informa que foi criado um GT, em dezembro de 2022, com a atribuição de propor medidas para mitigar os riscos expressos nas deliberações constantes do acórdão nº 1848/2022/TCU, mencionados na seção anterior. Como resultado dos esforços desse GT, foi aprovada a atual PComTIC Defesa. Essa nova política trouxe inovações para incrementar a gestão de riscos nas Forças Singulares, sendo as principais relacionadas a inclusão no instrumento convocatório a proibição da transferência de custos de *offset* para os valores do contrato comercial; inclusão obrigatória de cláusulas relacionadas a implementação da gestão do conhecimento; realização de avaliações de riscos para identificar e tratar os riscos que possam comprometer a continuidade dos benefícios provenientes das compensações após o término do acordo; e a priorização de empresas que não pertençam ao mesmo grupo econômico da empresa contratada como beneficiárias de *offset* (Brasil, 2024).

No que concerne ao acórdão nº 2.592/2013, referente ao PROSUB, o TCU fez observações relevantes ao Comando da Marinha, com o propósito de mitigar riscos provenientes da execução e fiscalização dos *offsets* e da perda de pessoal capacitado para gestão dos projetos de compensação no país. Para tratar o primeiro risco, foi recomendado o estabelecimento e medição de indicadores com o objetivo de acompanhar a evolução dos processos de transferência de tecnologia. Para o segundo, sugeriu-se a adoção de medidas para a retenção dos recursos humanos capacitados visando à transmissão dos conhecimentos adquiridos. No que diz respeito à preservação de conteúdo sigiloso, propôs a inclusão nos contratos de *offset* de cláusulas rigorosas que estipulem as restrições e os controles sobre o acesso a

informações sensíveis, com a previsão de penalidades severas em caso de violação. (Brasil, 2013).

Em relação aos riscos identificados pelo entrevistado, elencados na seção anterior, foram citadas três estratégias principais de tratamento. A primeira reside na busca de uma negociação mais colaborativa, visando persuadir a empresa ou país a aceitar o Acordo de Compensação que assegure "adicionalidade", conforme previsto no inciso II do art. 3º da PComTIC Defesa, buscando estabelecer uma relação de benefício mútuo (Magalhães, 2024).

A segunda consiste na inclusão nos editais de licitação a obrigatoriedade de realização de análises de risco pela empresa contratada, com o objetivo de detectar e responder adequadamente às incertezas que possam comprometer os benefícios resultantes das compensações após o término do respectivo acordo. E a última resume-se à inclusão no edital ou documento equivalente a exigência de que o fornecedor ofereça garantias financeiras (Magalhães, 2024).

Cabe ressaltar que, segundo o entrevistado, a MB tem evoluído quanto à gestão de riscos, principalmente nas últimas contratações, citando o Programa de Fragatas Classe Tamandaré. Para o Oficial, os responsáveis pelos projetos têm adotado as estratégias de mitigação de riscos citadas no parágrafo anterior, utilizando-se das negociações F2F² do Acordo de Compensação.

O Apêndice C traz um resumo dos achados, que respondem à questão e objetivos propostos para esta pesquisa, contendo os principais riscos identificados e suas respectivas estratégias de mitigação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi observado neste trabalho, atualmente a MB possui uma quantidade relevante de acordos de compensação e projetos decorrentes em vigor, que somam valores bilionários em créditos. Esses acordos apresentam uma complexidade adicional ao tratar de produtos de defesa, que impulsionam a BID e promovem o desenvolvimento tecnológico, fortalecendo dessa forma a soberania nacional.

Essas características por si só já seriam justificativas suficientes para haver uma gestão de riscos eficiente, com estratégias que buscassem identificar e

² Negociação "frente a frente" que traz confiança e credibilidade em ambas as partes envolvidas.

responder adequadamente às ameaças que porventura surgissem. Soma-se a isso a obrigatoriedade de haver uma avaliação de riscos que possam afetar a continuidade dos acordos de compensação, por conta de exigências legais e normativas já abordadas neste trabalho.

Adicionalmente, constatou-se uma escassez de artigos que abordassem de forma específica os riscos associados aos acordos de *offset* e suas respectivas ações mitigatórias na MB, o que se entendeu como um motivo relevante para expandir o conhecimento sobre o tema, contribuindo para preencher essa lacuna.

Em face do exposto, esta pesquisa teve por objetivo geral identificar os riscos e as respectivas estratégias de mitigação que têm sido aplicadas na gestão dos riscos associados aos acordos de *offset* na MB. Para alcançar o objetivo estabelecido, foi conduzida uma revisão bibliográfica, com ênfase em trabalhos anteriores realizados por Oficiais da MB e de outras Forças Armadas, além de artigos científicos relacionados ao tema. Também foi realizada uma entrevista com um Oficial da MB que ocupa uma importante função de gerência dos acordos de compensação no Setor SGM. Na entrevista o Oficial forneceu sua visão sobre os principais riscos inerentes aos acordos de *offset* na MB e compartilhou documentos relevantes para o trabalho.

Nesse escopo, verificou-se no referencial teórico que, ao longo das últimas duas décadas, houve uma evolução no assunto acordos de compensação na administração pública, com a elaboração e atualização de leis e decretos para estímulo à utilização desse mecanismo.

No âmbito do MD e da MB observou-se o mesmo. As AED contidas na END impulsionaram o desenvolvimento e amadurecimento do tema *offset*, culminando na elaboração da PComTIC Defesa, responsável por detalhar os procedimentos que deverão ser observados nos acordos de *offset* para serviços e produtos de defesa. A MB, por sua vez, aprimorou seus normativos internos, criou setores de acompanhamento e um GTecC, composto por representantes do ODG e de todos os ODS da Força.

No que se refere aos resultados encontrados, foram identificados os principais riscos associados aos acordos de compensação, detalhados no capítulo anterior e resumidos no apêndice C deste trabalho. Da mesma forma, foram mapeadas as estratégias de mitigação desses riscos, relevantes para reduzir a probabilidade de ocorrência desses eventos e atenuar os seus impactos, em caso de materialização do

risco. Neste ponto, observou-se que, de uma forma geral, os riscos estão relacionados a questões legais, contratuais, exposição de informações sensíveis sobre o setor de defesa nacional e de falta de pessoal capacitado ou dificuldade de retenção desta mão de obra no país.

Cabe ressaltar que, segundo o entrevistado, a MB tem apresentado evolução quanto à gestão de riscos nos acordos de compensação, principalmente nas últimas contratações, conforme verificado no Programa de Fragatas Classe Tamandaré. Para o Oficial, os responsáveis pelos projetos têm adotado as estratégias de mitigação de riscos de forma bem-sucedida.

Para estudos futuros, sugere-se realizar uma pesquisa com o objetivo de verificar se a gestão de riscos realizada pela MB nos acordos de *offset* está sendo eficaz para responder às ameaças e se fornece subsídios para a tomada de decisão da alta administração naval. Adicionalmente, sugere-se estudo sobre a viabilidade de elaboração de um PGR contemplando os riscos associados aos acordos de *offset* na MB, com as respectivas ações de tratamento e procedimentos de monitoramento, utilizando como ponto de partida os resultados desta monografia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Nelson Marcio Romaneli. **Acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica (offset) no processo de desenvolvimento da Base Industrial de Defesa: resultados alcançados.** A gestão dos *offsets* na MB e seus reflexos na Base Industrial de Defesa. 2016. Tese (Curso de Política e Estratégia Marítimas) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/TESE%20CPEM%2009%20ROMANELI%20-2016.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2024.

BAPTISTA, Aline Neves. **Ciclo virtuoso nas aquisições de defesa: o conteúdo local e a complementaridade com o offset para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa.** 2022. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://repositorio.mar.mil.br/bitstream/ripcmb/846222/1/CEMOS2022_ALINE.pdf. Acesso em: 23 jul. 2024.

BRASIL. Comando da Marinha. **Portaria nº 286/MB.** Aprova a Política de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica da Marinha. Brasília, DF, 12 nov. 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 01 jul. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 dez. 2010. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 06 jul. 2024.

BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha. **Manual de Procedimentos do Programa Netuno:** MAnetuno. Rio de Janeiro, RJ, 2023c.

BRASIL, Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha. **Estruturação das Áreas de Conhecimento e das Habilitações da Marinha: EACH-MB**. Rio de Janeiro, RJ, 2019a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Portaria Normativa nº 280/EMA, de 16 de setembro de 2019**. Aprova as Normas de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial (*Offset*) na Marinha do Brasil (MB). Brasília: Estado-Maior da Armada, 2019.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Portaria nº 52/EMA, de 27 de fevereiro de 2023**. Designa os Oficiais para comporem o Grupo Técnico de Compensação (GTecC) da MB. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2023a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **Portaria nº 110/EMA, de 4 de maio de 2017**. Cria a Política de Gestão de Riscos da MB. Brasília: Estado-Maior da Armada, 2017a.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-420**: Normas para Logística de Material. Brasília, DF, 2002. rev. 2. mod.1.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Portaria nº 59/MB, de 18 de fevereiro de 2010**. Aprova as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (*“Offset”*) da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 18 fev. 2010.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Portaria nº 223/MB, de 25 de julho de 2016**. Aprova as Diretrizes para a Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (*“Offset”*) da Marinha do Brasil. Brasília, DF, 25 jul. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf/view>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf>. Acesso em: 06Abr.2024.

BRASIL. Ministro da Defesa. **Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002**. Aprova a Política e Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Brasília, DF, 27 dez. 2002a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa Nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018**. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa. 22 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 3.662, de 2 de setembro de**

2021. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa. 2 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 3.990, de 3 de agosto de 2023.** Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa. 3 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório nº 42/DEPROD/SEPROD/SG.** Acompanhamento dos Acordos de Compensação no âmbito do Estado-Maior da Armada e do Ministério da Defesa. 04 jul 2024. Brasília, DF.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Metodologia de Gestão de Riscos.** Brasília: CGU, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º abr. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jun. 1999.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos: SGM-102, rev. 6.** Brasília, DF, 2023b.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas Gerais de Administração: SGM-107, rev. 8.** Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.848/2022.** Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 17/8/2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional ao Processo nº 005.910/2011(Acórdão nº 2952/13-Plenário).** Brasília, DF, 30 de outubro de 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma Gerencial do Estado de 1995.** Revista do Serviço Público, 34 (4): 55-72. Brasília, DF, 2000.

CARLOS, Alex Lobo. **Os offsets e a sua contribuição para a inovação tecnológica: um estudo empírico na base industrial de defesa brasileira.** Dissertação

(Mestrado em Gestão) Universidade do Minho, Braga, PT, 2013.

COSO. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*. **Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada**. 2007. Tradução: Instituto dos Auditores Internos do Brasil (Audibra) e *Pricewaterhouse Coopers Governance, Risk and Compliance*, Estados Unidos da América, 2007. Acesso em: 20 jul. 2024.

CUNHA, André Moreira. **Estratégias periféricas sessenta anos depois do acordo de Bretton Woods**. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 4, 2006.

FERREIRA, Márcio Peixoto. **A Evolução da Política de Acordos Offsets no Brasil: uma análise da Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa**. 2020. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2020.

GUIMARÃES, Arthur Oscar; IVO, Ronan Coura. **O Brasil e sua trajetória de aprendizado tecnológico passivo**. In: WARWAR, Z. (Ed.). **Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica**. Brasília, DF: Projeto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

FREITAS, Josmar Carreiro. **Curso Especial de Negociação de Contratos Internacionais e Acordos de Compensação para Oficiais (CNEG)**. Centro de Instrução Almirante Newton Braga, Rio de Janeiro, 2023.

IAMAGUCHI, Ricardo Yukio. **A Etapa de Preparação no Processo Negocial: um instrumento dinamizador da prática do offset na Marinha do Brasil**. 2011. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2011.

ISO. **International Organization For Standardization. About ISO**. Disponível em: <https://www.iso.org/about>. Acesso em: 3 ago. 2024.

ISO. 31000. **Risk Management System – Principles and Guidelines**. Tradução: Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), 2018.

LOBO, Bruno Cardoso. **O offset do programa de desenvolvimento de submarinos (PROSUB) como fomento à base industrial de defesa brasileira: desafios à autonomia tecnológica**. 2023. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2023.

MAGALHÃES, Angelo. **Gestão de Riscos nos Acordos de Offset: Principais Riscos e Estratégias de Mitigação Identificados na Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro, 29jul. 2024. Entrevista concedida a Filipe Florentino de Moura.

MODESTI, Ancelmo. **Offset: teoria e prática**. In: WARWAR, Z. (Ed.). **Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de**

compensação comercial, industrial e tecnológica. Brasília, DF: Projeto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

REIS, Alexandre Daudt. **Acordos de compensação - offset: dificuldades e alternativas para aprimoramento da implementação nas aquisições da MB.** 2010. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2010.

SAUNDERS, Sarah Russo Leite. **A gestão de riscos em face dos contratos de compensação tecnológica nas Forças Armadas.** 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário de Brasília, Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD, Brasília, 2022.

SHANSON, Lindsey. **Reflections of the Evolution of Offset.** In: WARWAR, Z. (Ed.). *Panorama da Prática de Offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica.* Brasília, DF: Projeto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

SILVA, Tércio Gonçalves de Sousa. **Acordos de compensação na MB: uma análise do grau de correlação das medidas de compensação adotadas pela MB com os objetivos da PComTIC Defesa.** 2022. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2022.

SYLVAIN, Christian. **Les Offsets et les Compensations Internationales.** Conventions. 2011. Disponível em: <<http://convention-s.fr/notes/les-offsets-et-les-compensationsinternationales/>>.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

TURCHI, Lenita Maria; MORAIS, José Mauro. **Políticas de apoio à inovação tecnológica no Brasil: avanços recentes, limitações e propostas de ações.** Brasília, DF: Ipea, 2017

WARWAR, Zuhair. **Panorama da prática do offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica.** Brasília, DF: Projeto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.

APÊNDICE A - Principais Normativos sobre os Acordos De Compensação

Normativo	Conteúdo
Constituição Federal/1988	Artigos 218 e 219. Estado deverá promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação e a independência tecnológicas.
Lei Complementar nº 97/1999	Dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Prevê que as Forças deverão buscar a nacionalização de seus recursos, com estímulo ao setor industrial.
Portaria nº 764/MD/2002	Políticas e diretrizes de compensação comercial, industrial e tecnológica do Ministério da Defesa.
Decreto nº 5.484/2005	Aprova a Política de Defesa Nacional. Prevê a necessidade reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis.
Decreto nº 6.703/2008	Aprova a END. Prevê o condicionamento da compra de produtos de defesa no exterior à transferência substancial de tecnologia, inclusive por meio de parcerias para pesquisa e fabricação no Brasil de partes desses produtos ou de sucedâneos a eles.
Lei nº 12.349/2010 (alterou a Lei 8666/93)	Marco legal para a prática de <i>offset</i> nas compras públicas. Artigo 3º, § 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão exigir que o contratado promova medidas de compensação comercial.
Lei nº 12.598/2012	Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.
Decreto 7.970/2013	Regulamenta a Lei nº 12.598/2012.
Portaria nº 61/MD/2018	Estabelece a Política de compensação comercial, industrial e tecnológica de Defesa – PComTIC Defesa.
Portaria nº 3.662/MD/2021	Atualiza a PComTIC Defesa.
Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 1.127/2021	Atualiza a PND e END.
Portaria nº 3.990/MD/2023	Atualiza a PComTIC Defesa.

Fonte: Elaborado pelo autor.

APÊNDICE B - Entrevista

Tema da entrevista: Gestão de Riscos em Acordos de Compensação (*Offset*).

Entrevistado: Capitão de Fragata (IM) **Angelo** Magalhães.

OM: Secretaria-Geral da Marinha (SGM) / Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COrM).

Entrevistador: Capitão de Corveta (IM) **Filipe** Florentino de **Moura**.

Data da entrevista: 29JUL2024.

1ª Pergunta: Qual função o senhor exerce atualmente?

Resposta: Subcoordenador Adjunto do Orçamento da Marinha e responsável pelo *offset* do Setor Secretaria-Geral.

2ª Pergunta: Por quanto tempo a vem exercendo?

Resposta: 7 (sete) anos.

3ª Pergunta: Qual o seu papel especificamente em relação aos Acordos de Compensação (*offset*) na MB?

Resposta: Gerenciamento dos Acordos de Compensação (*offset*) no âmbito do Setor Secretaria-Geral.

4ª Pergunta: Baseado em sua experiência, de uma forma geral, quais são os principais riscos existentes em relação aos Acordos de Compensação (*Offset*) na MB? Existem riscos orçamentários ou financeiros?

Resposta: Vislumbro basicamente três riscos em relação aos Acordos de Compensação.

O primeiro reside na própria resistência da empresa contratada/país em oferecer o acordo. Embora seja uma exigência legal no Brasil que as aquisições de defesa realizadas pelos Comandos das Forças Singulares e pelos órgãos que integram a estrutura do Ministério da Defesa, com valor líquido (preço *Free on Board*–FOB) igual ou superior a US\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares norte-americanos), ou valor equivalente em outra moeda, em uma única compra ou cumulativamente com um mesmo fornecedor, num período de até doze meses, devem incluir um acordo de compensação, este acaba por ser um argumento fraco. Nesse

sentido, há duas possibilidades: (i) dispensar a exigência do Acordo, nos termos § 2º do art. 14 da Portaria MD nº 3.990, de 3 de agosto de 2023, o que deixaria de ser um risco para se tornar um problema; e (ii) realizar negociação de forma a persuadir a empresa/país a aceitar o Acordo de Compensação que traga “adicionalidade”, nos termos do inciso II do art. 3º da Portaria supracitada. Cumpre mencionar que a negociação, nesse caso, tem que ser mais colaborativa e menos distributiva, para que se chegue a um denominador em que ambos ganhem.

O segundo risco é na seleção do beneficiário do Acordo de Compensação. Para mitigar esse risco é fundamental que seja incluído nos editais de licitação, nos processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação nos quais sejam demandadas medidas de compensação tecnológica, industrial e comercial, a realização de estudos de avaliação de risco pela empresa contratada, a fim de detectar e tratar as incertezas que possam afetar a continuidade dos benefícios decorrentes das compensações, após findo o prazo do respectivo acordo de compensação.

Por fim, o terceiro risco vislumbrado é o de inadimplemento por parte do fornecedor estrangeiro. Assim, sugere-se que seja previsto no instrumento convocatório ou documento equivalente e exigido do fornecedor a prestação de garantias financeiras.

Nos três casos, observa-se um impacto orçamentário e financeiro indireto, uma vez que a dispensa de assinatura de um Acordo; o não recebimento total ou imparcial do benefício por incapacidade do beneficiário; ou ainda a inadimplência do fornecedor acarreta o não recebimento de “recursos orçamentários e financeiros” pelo Estado. Isso fica mais visível em um Acordo de Compensação do tipo Comercial, nos termos da alínea c do art. 3º da Portaria MD nº 3.990, de 3 de agosto de 2023.

5ª Pergunta: Em sua opinião, quais as principais estratégias ou formas de mitigar os riscos associados aos Acordos de *offset*? Quais as principais estratégias utilizadas na MB?

Resposta: As estratégias e formas de mitigação dos riscos estão expostos na resposta da pergunta anterior. Na MB, principalmente nas últimas contratações (ex.: Programa de Fragatas Classe Tamandaré), os responsáveis pelos Projetos têm adotado as estratégias retromencionadas, utilizando-se das negociações frente a frente (F2F) do Acordo de Compensação, separadamente da negociação do objeto

principal; da boa seleção de beneficiários, normalmente indicada pelo fornecedor mas com exigência de estudos de riscos; e na exigência de garantias financeiras para se contrapor a um possível inadimplemento do fornecedor.

6ª Pergunta: O senhor poderia compartilhar expedientes (ex.: ofícios, mensagens administrativas, correspondências eletrônicas, entre outros.) com grau de sigilo ostensivo, contendo informações sobre os acordos de compensação atualmente existentes na MB?

Resposta: Não tenho autorização para compartilhar. No entanto, cito o Ofício nº 40-103/EMA-MB, de 15 de abril de 2024, pelo qual é transmitido ao Ministério da Defesa (MD), a relação de todos os Acordos de Compensação da MB. Esses dados são utilizados pelo MD para elaboração de um relatório anual, sendo o último encaminhado ao EMA, por intermédio do Ofício nº 17845/SEPROD/SG-MD, de 04 de julho de 2024.

7ª Pergunta: O senhor tem conhecimento de normas ou expedientes da MB que abordem a gestão de riscos nos Acordos de *offset*?

Resposta: No âmbito da MB, as normas estão em atualização por meio do Grupo Técnico de Compensação (GTecC-MB). No momento, as normas em vigor, a saber: (i) Portaria nº 223/MB, de 25 de julho de 2016; (ii) Portaria nº 280/EMA, 16 de setembro de 2019; e (iii) SGM-102 Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (NOLAM) - 6ª Revisão não abordam riscos além dos previstos na Portaria MD nº 3.990, de 3 de agosto de 2023.

8ª Pergunta: O senhor gostaria de fazer alguma contribuição adicional sobre o tema?

Resposta: No momento não, mas coloco-me à disposição para esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

APÊNDICE C – Resumo dos principais Riscos e Estratégias de Mitigação

Risco	Estratégia de mitigação	Fonte
Pagamento de custos incluídos no contrato principal referentes a um acordo de compensação correlato, sem a devida contraprestação em razão da redução de tais custos, no caso de substituição de empresa beneficiária, especialmente quando integre o grupo econômico da contratada.	Exigir que, nas aquisições de produtos de interesse da defesa por Forças Singulares e órgãos do MD, conste explicitamente do instrumento convocatório a proibição da transferência de custos de <i>offset</i> para os valores do contrato comercial	Brasil (2022); Brasil (2024).
Prejuízo à autonomia da indústria bélica nacional, em decorrência da aquisição por entidades estrangeiras de entidades brasileiras beneficiadas em acordo de compensação, de descontinuidade do seu funcionamento no Brasil e de perda de pessoal capacitado em período incompatível com os benefícios auferidos.	Incluir cláusulas que obriguem a empresa contratada a exigir das beneficiárias programas de gestão do conhecimento, a fim de mitigar eventuais perdas de pessoal capacitado	Brasil (2022); Brasil (2024).
Falhas na regulamentação dos contratos de transferência de tecnologia.	Realizar avaliações de riscos, com vistas a detectar e tratar riscos que possam comprometer a continuidade dos benefícios oriundos das compensações após o fim do acordo	Brasil (2013).
Risco à segurança do Estado devido a concessão de	Incluir nos contratos de offset cláusulas que	Brasil (2013).

acesso privilegiado, por entidades privadas, a informações relacionadas à tecnologia de material bélico.	estipulem as restrições e os controles sobre o acesso a informações sensíveis, com a previsão de penalidades severas em caso de violação.	
Falta de capacitação para fornecimento de tecnologias críticas pela indústria brasileira.	Adotar medidas para a retenção dos recursos humanos capacitados visando à transmissão o dos conhecimentos adquiridos.	Saunders (2022); Brasil (2013).
Possíveis influências de outras nações que, por motivos estratégicos, objetivam que o Brasil não atinja a capacidade nuclear desejada.	Incluir nos contratos de offset cláusulas rigorosas que estipulem claramente as restrições e os controles sobre o acesso a informações sensíveis. Estas cláusulas devem prever penalidades severas em caso de violação.	Saunders (2022); Brasil (2013).
Planejamento inadequado das compensações a serem negociadas, podendo gerar problemas em atender aos requisitos do acordo.	Estabelecer indicadores para mensurar a evolução dos processos de transferência de tecnologia	Freitas (2023); Brasil (2013).
Falta de uma análise rigorosa dos projetos de compensação, podendo levar a aceitação de propostas que não são viáveis ou que não entregam os benefícios esperados.	Realizar estudo prévio de viabilidade e incluir no instrumento convocatório ou documento equivalente a exigência de que o fornecedor ofereça garantias financeiras.	Freitas (2023). Magalhães (2024).
Atrasos em pagamentos, seja por parte do contratante ou do fornecedor, que podem comprometer a execução dos projetos de compensação	Realizar estudos de avaliação de risco pela empresa contratada, com o objetivo de detectar e tratar incertezas que possam comprometer a continuidade	Freitas (2023); Magalhães (2024).

	dos benefícios resultantes das compensações após o término do respectivo acordo	
Custos do projeto subestimados pela beneficiária, podendo ocasionar atrasos, reduções no escopo do projeto ou falhas em atender aos objetivos do acordo.	Estabelecer mecanismos de monitoramento e auditoria contínuos para assegurar que a beneficiária cumpra as exigências previstas em contrato.	Freitas (2023).
Resistência da empresa contratada ou país em oferecer o acordo de compensação.	Buscar negociação mais colaborativa, visando persuadir a empresa ou país a aceitar o acordo de compensação que assegure adicionalidade.	Magalhães (2024).

Fonte: Elaborado pelo autor.