

PARECER Nº 307, DE 2022-PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre a Medida Provisória nº 1.123, de 2022, que *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.*

Relator: Senador **CHICO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal da Medida Provisória (MPV) nº 1.123, de 9 de junho de 2022, que *altera a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que 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.*

A exposição de motivos (EM nº 00062/2022 MD, de 8 de junho de 2022) subscrita pelo Ministro de Estado da Defesa, consigna que a MPV tem entre seus objetivos proteger a Base Industrial de Defesa (BID), preservar as potencialidades tecnológicas nacionais e assegurar as capacidades operacionais das Forças Armadas.

Nesse sentido, o texto assinala que as chamadas Empresas Estratégicas de Defesa (EED) desempenham papel essencial na garantia das capacidades operacionais das Forças Armadas. O documento faz notar, também, que à vista do fato de as referidas empresas terem sido objeto de “tratamento diferenciado, assegurado pelo esforço da União, esta não deveria ser surpreendida nas operações de liquidação, fusão, cisão, venda ou alteração de capital social, situações que podem acarretar o descumprimento dos requisitos fixados na Lei nº 12.598, de 2012, desperdiçando todo o empenho governamental”.

Dessa maneira, as alterações propostas têm o intuito, segundo o documento, de possibilitar a análise prévia das implicações de se



SF/2022.50378-01

descredenciar uma EED e o possível risco porventura ocasionado de perda de continuidade produtiva e de conhecimento científico e tecnológico para a BID.

Em relação aos requisitos de relevância e urgência, que toda MPV pressupõe, o Poder Executivo indica, para o primeiro, “que se está diante de uma situação carente de proteção jurídica, que pode comprometer a segurança e a defesa nacional, e afetar diretamente a soberania do país”; para o segundo, destaca-se a presença de “um cenário de instabilidade internacional e disputas geopolíticas acirradas” com o risco de uma EED “ser adquirida por grupos ou pessoas, físicas ou jurídicas, estrangeiras, sem as devidas salvaguardas aos interesses estratégicos do Estado Brasileiro”.

Esse o quadro, o Executivo editou a medida provisória em análise.

Como referido, o diploma legislativo em questão altera a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, para definir que as Empresas Estratégicas de Defesa “são essenciais para a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro e fundamentais para preservação da segurança e defesa nacional contra ameaças externas” (Art. 1º-A).

Além disso, a MPV insere na mencionada lei o Capítulo 1-A, que trata do credenciamento e do descredenciamento de EED. Nesse sentido, estabelece que ato do Ministro da Defesa definirá regras para credenciamento e descredenciamento dessas empresas (Art. 2º-A). Desse jeito, o texto prescreve que o descredenciamento poderá ocorrer de ofício, garantido o direito de ampla defesa, ou a pedido (Art. 2º-A, § 1º).

Para o descredenciamento a pedido, a proposição determina que não se afasta a obrigatoriedade do cumprimento das obrigações relacionadas com a continuidade produtiva no país até a conclusão dos projetos estratégicos e da entrega de todos os Produtos de Defesa (PRODE) e Produtos Estratégicos de Defesa (PED) contratados pelas Forças Armadas ou pelo Ministério da Defesa (Art. 2º-A, § 2º).

A Medida Provisória preceitua, ainda, que o Ministro da Defesa poderá negar descredenciamento imediato da EED sempre que houver risco para o interesse da defesa nacional (Art. 2º-A, § 3º). E mais, sendo o caso, a empresa poderá ser obrigada a permanecer na condição de EED por até cinco anos, a contar do pedido de descredenciamento (Art. 2º-A, § 4º).



Ela prescreve, também, que são nulos a alteração do ato constitutivo da pessoa jurídica, o desfazimento de bens e a redução do conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por Instituição Científica e Tecnológica (ICT) que impliquem descumprimento das condições previstas no inciso IV do *caput* do art. 2º, antes do descredenciamento da EED pelo Ministro da Defesa (Art. 2º-A, § 5º).

Demais disso, a MPV acrescenta à referida lei o Art. 2º-B, que estatui que o Ministério da Defesa deverá comunicar ao Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração da Secretaria de Inovação e Micro e Pequenas Empresas da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia para informação à respectiva junta comercial e consequente anotação nos registros da empresa: da condição de EED (Art. 2º-B, I); da perda da condição de EED (Art. 2º-B, II); e da declaração de nulidade, por ato do Ministro de Estado da Defesa, de atos registrais da EED por violação da Lei nº 12.598, de 2012 (Art. 2º-B, III).

Por fim, o parágrafo único do dispositivo acrescido (Art. 2º-B) determina à junta comercial a comunicação ao Ministério da Defesa de todos os atos de alteração dos registros de EED e o cancelamento do registro do ato declarado nulo nos termos do disposto no inciso III do *caput* do art. 2º-B e § 4º do art. 2º-A.

No âmbito da Comissão Mista e dentro do prazo regimental, foi apresentada emenda aditiva de autoria do Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, que, posteriormente, apresentou à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados requerimento (REQ 1.410, de 2022) solicitando a retirada da emenda. Referida solicitação foi deferida, nos termos do artigo 104 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, a Medida Provisória n 1.123, de 2022, foi aprovada na íntegra em 11 de outubro de 2022. Na sequência, a proposição, foi remetida à apreciação senatorial.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 2º, parágrafo único, do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, compete ao Plenário do Senado a apreciação da matéria.



A proposição atende à constitucionalidade. Não se trata de assunto vedado às medidas provisórias [art. 62, § 1º, da Constituição Federal (CF)]. Formalmente, a tramitação seguiu as regras constitucionais e regimentais, inclusive o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que já foi considerado constitucional pelo Supremo Tribunal Federal [ADI nº 6751 e ADPF nº 661).

No tocante aos pressupostos constitucionais da MPV, não se verifica extrapolação do juízo de discricionariedade próprio do Chefe do Executivo para aferir a existência de relevância e urgência da matéria. Nesse sentido, recorro que de acordo com orientação fixada pelo STF, “*os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo*” (ADI nº 2.150)

Quanto à juridicidade e à regimentalidade, não há reparos a fazer, estando tais requisitos atendidos.

Em relação à técnica legislativa, a proposição segue os trâmites legislação de regência, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no art. 62 da CF

Sobre a adequação financeira e orçamentária, vale lembrar que a proposição não gera aumento de despesas.

Quanto ao mérito, a matéria merece aprovação.

A indústria de defesa brasileira enfrenta desafios compatíveis com nossa condição de país em desenvolvimento, que almeja espaço em mercado fortemente marcado por protecionismo. Dessa forma, o Estado brasileiro tem elaborado ao longo dos anos políticas públicas visando fortalecer a indústria brasileira de defesa frente à concorrência global representada por grandes conglomerados multinacionais.

Dessa maneira, por exemplo, foi aprovada a Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, conhecida como lei de fomento à Base Industrial de Defesa (BID). Esse diploma legislativo fixou definições importantes para o setor, entre as quais: Produto de Defesa (PRODE); Produto Estratégico de Defesa (PED); Sistema de Defesa (SD); e Empresa Estratégica de Defesa (EED).



O mencionado diploma legislativo prescreve normas especiais para compra, contratação e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, bem como estipula incentivos à área estratégica de defesa, inclusive por meio de benefícios tributários. Trata-se, no ponto, do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), o qual visa estimular as empresas do setor por meio da isenção de diversos tributos.

O tratamento diferenciado outorgado a tais empresas, catalogadas como EED, visa a incentivar as indústrias do setor a desenvolverem produtos e serviços e a ganharem escala com o estímulo para exportação, além de assegurar vínculos das empresas com o atendimento das necessidades das Forças Armadas.

No momento atual, para ser classificada como EED uma empresa necessita se credenciar no Ministério da Defesa como também atender a determinados critérios como ter sede no País, dispor de comprovado conhecimento científico ou tecnológico e assegurar o controle acionário de brasileiros, admitida a participação de estrangeiros no capital.

O esforço descrito baseia-se no receio de que os investimentos feitos pelo Estado visando desenvolver capacidades tecnológicas independentes e reduzir a compra de serviços e produtos acabados do exterior possam se perder. Esse desaparecimento poderia se dar, por exemplo, mediante alienação de capital e de tecnologias das empresas nacionais do setor para competidores estrangeiros, com prejuízo para a efetividade das políticas públicas referidas. Trata-se aqui da chamada desnacionalização da indústria.

O contexto aludido se vê ampliado nos dias de hoje pela vulnerabilidade representada pela dependência de cadeias de abastecimento crescentemente complexas e globalizadas, bem como sujeitas à manipulação por competidores estratégicos. Isso para não falar em: espionagem tecnológica e industrial; cortes de orçamento para pesquisa; e evasão de profissionais qualificados para outros países.

Como forma de contornar tais desafios aponta-se, entre outros, para a necessidade de dualização dos produtos de defesa, bem como da inserção internacional das empresas que atuam nessa área. A lei de fomento aludida insere-se, de tal ou qual maneira, nessa perspectiva. Ocorre que paira a possibilidade de que uma empresa que tenha se beneficiado dos incentivos estatais possa, por meio de operações de liquidação, fusão, cisão, venda ou



alteração de capital social, descumprir os requisitos estabelecidos na Lei nº 12.598, de 2012.

Esse quadro levaria ao desperdício do esforço estatal e acarretaria prejuízos ao erário, que abriu mão de receita em prol do desenvolvimento do setor. Foram essas as circunstâncias que levaram o Executivo a adotar a MPV em questão.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.123, de 2022, e, no mérito, pela sua **aprovação** na íntegra, tal como cancelada pela Câmara dos Deputados.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

