



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

ALESSANDRO PICONCELLI, Cel Int

**Aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa (BID) do Brasil
por empresas estrangeiras: análise dos riscos à Segurança Nacional**

Rio de Janeiro

2024

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

ALESSANDRO PICONCELLI, Cel Int

**Aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa (BID) do Brasil
por empresas estrangeiras: análise dos riscos à Segurança Nacional**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Escola de Comando e Estado-Maior da
Aeronáutica como requisito parcial para
aprovação no Curso de Política e Estratégia
Aeroespaciais.

Orientador: Leonardo Freitas de Souza Lima

Rio de Janeiro

2024

1 INTRODUÇÃO

Segundo Siqueira (2022) os investimentos estrangeiros diretos (IED) desempenham uma função estratégica no desenvolvimento econômico de uma nação, pois podem contribuir para modernizar a capacidade produtiva, além de proporcionar maior integração econômica entre os países.

No ano de 2023, o Brasil foi o segundo principal destino de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), conforme relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo recebido o valor de US\$ 64 bilhões.

Muitos são os benefícios oriundos dos investimentos estrangeiros na economia de um país, como por exemplo, a ampliação e modernização da capacidade produtiva, maior integração econômica mundial, além da geração de novos empregos, aumento da competitividade industrial e incremento da qualificação profissional.

Ao analisarmos os investimentos estrangeiros no contexto das indústrias de defesa, podemos afirmar que a globalização desse setor da economia tem marcado uma significativa mudança dos tradicionais padrões de produção de armamentos de forma independente, uma vez que as empresas desse setor passaram a buscar uma maior inserção internacional na disputa por novos mercados (Berwaldt, 2023).

No entanto, algumas ameaças potenciais podem surgir em decorrência desses investimentos estrangeiros, principalmente nos casos de aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa (BID) por empresas estrangeiras.

A primeira, está relacionada à possibilidade de surgimento de uma relação de dependência do país a uma empresa estrangeira controladora de produtos e serviços, podendo ocorrer, nesse caso, o surgimento de limitações ao fornecimento desses produtos ou serviços para os Projetos Estratégicos das Forças Armadas.

E a segunda, referente à possibilidade de acesso e à transferência de tecnologias sensíveis, *know-how* tecnológico e dados à empresa e ao país estrangeiro, de modo a prejudicar os interesses estratégicos nacionais.

No Brasil, a Lei nº 14.459/2022 instituiu importante mecanismo de proteção das Empresas Estratégicas de Defesa (EED) quanto aos riscos acima mencionados, nos casos de aquisição dessas empresas por empresas estrangeiras.

No entanto, as denominadas Empresas de Defesa (ED), que também integram a BID e são dotadas de alto potencial para o fortalecimento das capacidades tecnológicas das Forças Armadas e desenvolvimento do país, não foram abrangidas pela mesma proteção legal.

Diante do exposto, o presente ensaio defende que é essencial ampliar a proteção jurídica das empresas integrantes da Base Industrial de Defesa (BID), instituída pela Lei nº 14.459/2022, de maneira a abranger também as Empresas de Defesa (ED), de forma a mitigar os riscos à soberania nacional de aquisições dessas empresas por empresas estrangeiras.

Tal tema reveste-se de elevada importância nos assuntos Estratégicos e Políticos, tendo em vista que uma Base Industrial de Defesa forte representa um instrumento de desenvolvimento tecnológico e social, prosperidade econômica, projeção de poder da nação, bem como inserção internacional (Boschi, 2012).

2 DESENVOLVIMENTO

A promoção da autonomia tecnológica é fundamental para o desenvolvimento e fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID), que corresponde ao conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa.

Uma das diretrizes da Política Nacional de Defesa (PND) está relacionada ao desenvolvimento das indústrias nacionais integrantes da Base Industrial de Defesa (BID), com o objetivo de torná-las competitivas no mercado externo e autossuficientes, do ponto de vista do desenvolvimento tecnológico.

Por sua vez, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece que é necessário promover o incremento de conteúdo local nos produtos da Base Industrial de Defesa, tornando mais evidente a capacidade de nacionalização de produtos de defesa.

No entanto, sabemos que atualmente há um consenso de que a sobrevivência das empresas desse setor da economia depende, cada vez mais, de uma maior participação nas cadeias globais de suprimento, no contexto da globalização das indústrias de defesa (Hartley e Belin, 2020).

Diante desse cenário, iniciaremos a seguir uma abordagem mais detalhada dos principais riscos à segurança nacional das aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa por empresas estrangeiras.

2.1 O RISCO DA DEPENDÊNCIA DO CONTROLADOR ESTRANGEIRO

Segundo relatório elaborado pelo *GAO (United States Government Accountability Office)*, com base em estudos realizados pelo *CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States)*, uma ameaça potencial nos processos de aquisição de empresas nacionais por empresas estrangeiras refere-se ao fato de que tais aquisições podem gerar a dependência do país a uma empresa estrangeira, na medida em que esta poderia estabelecer condições ou limitações ao fornecimento de produtos ou serviços (GAO, 2024).

O *GAO (Government Accountability Office)* é o braço de auditoria, avaliação e investigação do Congresso dos Estados Unidos e atua no alcance das responsabilidades constitucionais do Congresso americano, além de auxiliar na melhoria do desempenho e *accountability* do governo federal, sendo um órgão equivalente ao Tribunal de Contas da União (TCU) no Brasil.

Já o *CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States)* é um comitê interagências com autorização legal para analisar e rever transações envolvendo investimentos estrangeiros nos EUA, quanto aos riscos à segurança nacional destas negociações.

Assim, a negação de bens ou serviços essenciais por um fornecedor controlado por uma empresa estrangeira tem o potencial de torna-se uma ameaça, podendo prejudicar sobremaneira o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) de um país.

2.2 O RISCO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIAS SENSÍVEIS

Outra ameaça potencial nos processos de aquisições de empresas nacionais por empresas estrangeiras, apontada pelos estudos realizados pelo *CFIUS*, está relacionada à transferência de tecnologia ao país de origem da empresa adquirente, de modo a prejudicar os interesses nacionais do país que a vendeu (GAO, 2024).

Nesse caso, o risco refere-se basicamente ao fato de que a aquisição de uma empresa nacional por uma estrangeira permitirá o acesso ou até mesmo a transferência de propriedades intelectuais sensíveis, *know-how* tecnológico e dados, que podem contrariar os interesses estratégicos nacionais do país que vendeu a empresa.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS

Dentre as recomendações emanadas pelo *CFIUS* como medidas de mitigação de riscos, no contexto das aquisições de empresas nacionais por empresas estrangeiras, podemos citar:

- a) apresentação de garantia da continuidade do fornecimento de suprimentos ao governo por períodos pré-estabelecidos, de forma a mitigar os riscos de descontinuidade no suprimento de insumos estratégicos;
- b) a implementação de protocolos de segurança, de modo a assegurar a integridade dos produtos e serviços prestados ao governo; e
- c) a apresentação de garantias de que apenas pessoas autorizadas tenham acesso a certas tecnologias, sistemas, ou informações sensíveis das empresas adquiridas por empresas estrangeiras.

Diante do exposto, iniciaremos a seguir uma análise de dois casos relevantes ocorridos em nosso país, no contexto das aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa por empresas estrangeiras.

2.4 ANÁLISE DE CASOS

Em 2008, houve um caso emblemático no Brasil que foi a aquisição de 70% da empresa Petroflex Indústria e Comércio S/A, grupo brasileiro fabricante de borrachas sintéticas, pela empresa alemã Lanxess, por cerca de 198 milhões de euros.

Com sede no Rio de Janeiro, a Petroflex era um dos principais produtores de borracha sintética do mundo e que, na época, também era responsável pela fabricação do propelente PBLH (polibutadieno hidroxilado), combustível sólido utilizado para foguetes que, no âmbito da indústria de defesa nacional, é considerado um insumo primordial e estratégico.

No entanto, a produção do PBLH foi interrompida após a venda da Petroflex ao grupo alemão Lanxess, comprometendo gravemente a evolução do Programa Espacial Brasileiro, haja vista a importância do combustível sólido PBLH para este programa. (Agência Senado, 2022).

Essa negociação foi um caso típico no qual não houve a adequada gestão do risco de dependência do país a um controlador estrangeiro de produtos e serviços essenciais, na medida em que a empresa Lanxess, ao interromper a produção do PBLH após a conclusão do processo de aquisição da Petroflex, acabou impondo uma limitação à produção desse produto, prejudicando os interesses estratégicos do Programa Espacial brasileiro.

Outro caso relevante foi o referente às negociações da venda do setor de aviação comercial da Embraer para a fabricante americana Boeing, iniciadas no final de 2017, que trouxeram uma série de inquietações à indústria de defesa aeronáutica, tendo em vista a

possibilidade de o Brasil perder sua capacidade e autonomia no desenvolvimento e fabricação de aviões seguros, com alta tecnologia embarcada e de alta qualidade.

A EMBRAER, terceira maior fabricante de aeronaves comerciais do mundo, é a principal empresa estratégica de defesa do Brasil, atuando como líder no segmento de jatos menores de 150 assentos, ao mesmo tempo em que também tem alcançado sucesso no segmento da Aviação Comercial, tanto no país quanto no exterior, com as vendas das aeronaves da Família E-Jets e E-Jets E2.

No segmento da Aviação Executiva, a empresa destaca-se na fabricação das aeronaves Phenom 100 e 300, Legacy 450 e 500 e Praetor 500 e 600.

E, no setor de Defesa e Segurança, a EMBRAER tem conseguido expandir as vendas das aeronaves KC-390 Millennium e A-29 Super Tucano, tanto no país como no exterior.

A proposta de negociação, no valor total previsto de 5,2 bilhões de dólares, previa que a Boeing passaria a controlar 80% do setor de aviação comercial pertencente à EMBRAER, que passaria a contar com apenas 20% de participação societária (Drummond, 2019).

Ressalta-se que o setor de aviação comercial da EMBRAER, à época das negociações com a BOEING em 2018, correspondia a cerca de 58% das receitas e a 90% dos lucros da companhia (Drummond, 2019).

A negociação não foi concretizada, tendo em vista que, em 2020, a Boeing alegou que a fabricante brasileira não estava cumprindo com alguns termos do acordo e, assim, decidiu cancelar a proposta (Ribeiro, 2023).

Assim, caso o negócio tivesse sido concretizado, poderia haver perda da capacidade tecnológica da EMBRAER de projetar e produzir aviões, uma vez que haveria a transferência à empresa americana de propriedades intelectuais sensíveis, *know-how* tecnológico e dados do setor da aviação comercial da empresa, com potencial de comprometer o desenvolvimento de futuras tecnologias e produtos, particularmente de aeronaves de emprego militar.

Com o advento da Lei nº 14.459/2022, que alterou a Lei nº 12.598/2012, que estabelece mecanismos de fomento à indústria brasileira de defesa, o governo brasileiro adotou importante mecanismo de proteção das Empresas Estratégicas de Defesa (EED), que são todas as pessoas jurídicas credenciadas pelo Ministério da Defesa, mediante o atendimento cumulativo de requisitos e condições estabelecidas na referida lei.

Desta forma, dentre os principais mecanismos de proteção das Empresas Estratégicas de Defesa (EED), instituídos pela Lei nº 14.459 de 2022, podemos citar:

- a) a definição de que o credenciamento e o descredenciamento de pessoa jurídica como EED deverá obedecer a procedimento estabelecido em ato do Ministro de Estado da Defesa;
- b) o estabelecimento da obrigatoriedade do cumprimento da continuidade produtiva no país, até a conclusão dos projetos estratégicos contratados pelas Forças Armadas; e
- c) a atribuição ao Ministro de Estado da Defesa de autoridade para negar o descredenciamento imediato de EED, quando houver risco para o interesse da defesa nacional. Nesse caso, a empresa poderá ser obrigada a permanecer na condição de EED por até 5 (cinco) anos, a contar do pedido de descredenciamento.

Tal legislação supriu importante lacuna até então sem proteção jurídica, que poderia comprometer a segurança nacional, evitando, desta maneira, a ocorrência de operações de liquidação, fusão, cisão, venda ou alteração de capital social das EED em desacordo com os interesses estratégicos da nossa nação.

Com isso, as EED passaram a contar com um robusto instrumento de proteção nos processos de aquisição dessas empresas por empresas estrangeiras, tendo em vista que as EED são essenciais para a garantia das capacidades operacionais das Forças Armadas, bem como para a continuidade dos Projetos Estratégicos das Forças Armadas.

No entanto, as denominadas Empresas de Defesa (ED), que, de acordo com o Decreto nº 7.970, de 2013, são as pessoas jurídicas cadastradas em conformidade com as normas do Ministério da Defesa, que produzam ou integrem a cadeia produtiva de produto de defesa (PRODE), não foram abrangidas pela proteção legal instituída pela Lei nº 14.459/2022.

Assim, consideramos ser essencial ampliar a proteção jurídica instituída pela Lei nº 14.459/2022, de maneira a abranger também as Empresas de Defesa (ED), por constituírem empresas integrantes da BID, dotadas de alto potencial para o fortalecimento das capacidades tecnológicas empregadas pelas Forças Armadas, bem como para o desenvolvimento do país.

Com isso, caso alguma das Empresas de Defesa (ED) atualmente credenciadas no Ministério da Defesa seja vendida para alguma empresa estrangeira, teremos a adequada mitigação dos riscos de surgimento de limitações ao fornecimento de produtos ou serviços, bem como um mecanismo mais adequado de proteção quanto à transferência de tecnologias sensíveis, *know-how* tecnológico e dados à empresa e ao país estrangeiro, de modo a resguardar os interesses estratégicos nacionais.

3 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou realizar uma análise do contexto da globalização das indústrias de defesa, especificamente no que se refere às ameaças potenciais à segurança nacional que podem surgir em decorrência das aquisições de empresas integrantes da Base Industrial de Defesa (BID) por empresas estrangeiras.

A primeira, relacionada à possibilidade do surgimento de uma relação de dependência do país a uma empresa estrangeira fornecedora de produtos e serviços essenciais aos interesses estratégicos do país, em razão da possibilidade de imposição de limitações ao fornecimento desses produtos ou serviços.

E a segunda, referente à possibilidade de acesso e à transferência de tecnologias sensíveis, *know-how* tecnológico e dados à empresa e ao país estrangeiro, de modo a prejudicar os interesses estratégicos e comerciais nacionais.

Analizamos o caso da venda da empresa Petroflex à empresa alemã Lanxess, onde constatamos que, ao interromper a produção do PBLH (polibutadieno hidroxilado), combustível sólido utilizado para foguetes, após a conclusão do processo de aquisição da Petroflex, a empresa Lanxess acabou impondo uma restrição ao programa espacial brasileiro.

Abordamos, ainda, a proposta de fusão da EMBRAER com a Boeing, quando apresentamos as consequências que poderiam ter surgido caso a negociação fosse concretizada, como, por exemplo, a transferência à empresa americana de propriedades intelectuais sensíveis, *know-how* tecnológico e dados do setor da aviação comercial da empresa.

A Lei nº 14.459/2022 estabeleceu um importante mecanismo de proteção das Empresas Estratégicas de Defesa (EED), ao proporcionar um mecanismo de mitigação dos riscos de descontinuidade no suprimento de insumos estratégicos, ao estabelecer que uma EED poderá ser obrigada a permanecer nessa condição por até 5 (cinco) anos, a contar do pedido de descredenciamento a pedido, além de outras medidas protetivas.

Assim, ressaltamos ser essencial ampliar o escopo de proteção jurídica instituída pela Lei nº 14.459/2022, de maneira a abranger também as Empresas de Defesa (ED), por constituírem empresas integrantes da BID dotadas de alto potencial tecnológico para o fortalecimento das capacidades das Forças Armadas e o desenvolvimento nacional, contribuindo para uma maior segurança ao setor de defesa do Estado, bem como para a consolidação de uma indústria de defesa economicamente ativa e forte.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Senado analisa MP sobre empresas estratégicas para defesa nacional.** Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/13/senado-analisa-mp-sobre-empresas-estrategicas-para-defesa-nacional>. Acesso em: 15 jun 2024.

BERWALDT, J. W. **Estado e Indústria de Defesa em Países Emergentes: Brasil, Índia, Turquia e África do Sul.** Curitiba: Editora Appris, 2023.

BOSCHI, R. R. **Desenvolvimento, Pactos Políticos e Re-industrialização: Desafios para o Brasil.** Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: FGV, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.459, de 25 de outubro de 2022.** 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14459.htm. Acesso em 15 Abr 2024.

DRUMMOND, C. **Venda é péssima para a EMBRAER e ótima para a BOEING, diz especialista.** Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/venda-e-pessima-para-a-embraer-e-otima-para-a-boeing-diz-especialista/>. Acesso em: 15 jun 2024.

HARTLEY, K.; BELIN, J. **The Economics of the Global Defence Industry.** New York: Taylor & Francis, 2020.

RIBEIRO, F. **Por que a fusão entre Embraer e Boeing não deu certo?** Disponível em: <https://canaltech.com.br/avioes/por-que-a-fusao-entre-embraer-e-boeing-nao-deu-certo-254508/>. Acesso em: 15 Abr 2024.

SIQUEIRA, T. V. **Investimentos estrangeiros diretos (IED): origens, significado e benefícios.** Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/23091/1/PRArt_RB_58_Investimentos estrangeiros diretos.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/23091/1/PRArt_RB_58_Investimentos%20estrangeiros%20diretos.pdf). Acesso em: 15 jun 2024.

U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO): **Foreign Investments in the U. S.:** Efforts to Mitigate National Security Risks Can Be Strengthened. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-24-107358>. Acesso em: 15 Abr 2024.