

Paulo R. B. Oliveira
Assessor Técnico da Bancada

NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 250, DE 1998

(Que dispõe sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas)

I - INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei Complementar nº 250, de 1998 enviado ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 1.418/98, subscrita pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”. O objetivo precípuo da proposição é reorganizar as Forças Armadas a partir da criação do Ministério da Defesa, revogando a Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991. Juntamente com o Projeto de Lei Complementar nº 250/98, foi enviado para esta Casa a Proposta de Emenda à Constituição nº 626/98, que, dentre outras modificações, altera a Constituição Federal mediante a inclusão do cargo de Ministro de Estado da Defesa dentre os privativos de brasileiro nato, altera a composição do Conselho de Defesa Nacional e define o juízo competente para processar e julgar os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

O Projeto de Lei Complementar nº 250/98, em síntese, opera as seguintes alterações na organização das Forças Armadas:

- transforma os Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em Comandos, sendo que o Comandante de cada uma das Forças será nomeado pelo Presidente da República, com a atribuição de exercer a direção e a gestão da respectiva Força;
- cria o cargo de Comandante da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, privativos de oficiais-generais do último posto que, se da ativa, serão transferidos para a reserva;

Assessoria Técnica da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Complementar nº 250/98

Assessor Responsável: Paulo R. B. Oliveira

- cria o Conselho Militar de Defesa, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa e constituído pelos Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa;
- atribui ao Conselho Militar de Defesa a função de assessoramento do Presidente da República, no que concerne ao emprego de meios militares;
- atribui ao Ministro de Estado da Defesa a função de assessoramento do Presidente da República nos demais assuntos militares;
- atribui ao Ministro de Estado da Defesa o exercício da direção superior das Forças Armadas, com o auxílio do Conselho Militar de Defesa e do Estado-Maior de Defesa;
- constitui o Conselho Militar de Defesa como órgão permanente de assessoramento do Ministro de Estado da Defesa;
- qualifica o Estado-Maior de Defesa como órgão de planejamento do emprego combinado das Forças Armadas, assessorando o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios de adestramento, bem como na participação de forças brasileiras em operações de paz;
- determina que o Estado-Maior da Defesa terá como Chefe um oficial-general do último posto da ativa;
- define o preparo das Forças Armadas, a ser orientado pelos seguintes princípios: a) eficiência operacional; b) autonomia nacional por intermédio da nacionalização de meios; c) utilização do potencial nacional;
- define o emprego das Forças Armadas como sendo de responsabilidade do Presidente da República que, por intermédio do Ministro da Defesa, acionará os órgãos operacionais com a seguinte forma de subordinação: a) diretamente ao Comandante Supremo, no caso de Comandos Combinados; b) diretamente ao Ministro de Estado de Defesa com a finalidade de adestramento, em operações combinadas, ou quando da participação em operação de paz; c) diretamente ao respectivo Comandante da Força na hipótese de emprego isolado de meios de uma única Força;

- define as atribuições da Marinha e da Aeronáutica.

II - A CRIAÇÃO DO CARGO DE MINISTRO EXTRAORDINÁRIO DA DEFESA E O MINISTÉRIO DA DEFESA

O cargo de Ministro Extraordinário da Defesa foi instituído com fundamento no art. 37, do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece:

"Art. 37 O Presidente da República poderá prover até 4 (quatro) cargos de Ministro Extraordinário para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante".

A competência do Ministro Extraordinário da Defesa foi estabelecida pelo Decreto nº 2.923, de 1º de janeiro de 1999, que em apenas dois artigos prescreveu:

"Art. 2º Compete ao Ministro de Estado Extraordinário da Defesa preparar a implantação do Ministério da Defesa.

"Art. 3º O controle interno do Gabinete do Ministro Extraordinário da Defesa será exercido pelo órgão de controle interno do Estado-Maior das Forças Armadas."

Assim, temos que o Presidente da República criou o cargo de Ministro Extraordinário da Defesa com base no art. 37 do Decreto-Lei nº 200/67, e no mesmo ato nomeou o Ministro (Ato de Nomeação publicado no DOU de 1.1.99, Seção 2, pág. 3). Portanto, o Ministério da Defesa propriamente dito ainda não foi criado. O que temos até aqui é a instituição do cargo de Ministro Extraordinário da Defesa. A criação legal e institucional do Ministério da Defesa somente se completará com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 626/98 e do Projeto de Lei Complementar em análise. Nesse ínterim, e até que se procedam as revisões dos atos normativos, "as referências legais a Ministério ou Ministro de Estado da Marinha, do Exército e da Aeronáutica passam a ser entendidas como a Comando ou Comandante dessas Forças" (art. 13 do PLP nº 250/98). Ou seja: legal e formalmente os cargos de Ministro de Estado de cada uma das Forças militares continuam existindo, mas devem ser "entendidos" como Comandantes.

III - DO MÉRITO

O Projeto de Lei Complementar nº 250/98, ao tentar operacionalizar a estrutura de comando do Ministério da Defesa, cria dois órgãos: o **Conselho Militar de Defesa** e o **Estado-Maior de Defesa**.

O **Conselho Militar de Defesa**, pelo art. 2º, será o órgão de assessoramento direto do Presidente da República, no que concerne ao **emprego** dos meios militares. No que se refere a todos os demais assuntos pertinentes à área militar, o assessoramento será feito pelo Ministro de Estado da Defesa. O Conselho Militar de Defesa será presidido pelo Ministro de Estado da Defesa, sendo composto pelos Comandantes da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e pelo Chefe do Estado-Maior de Defesa (art. 2º, § único).

Ao seu tempo, o **Estado-Maior de Defesa** é o órgão responsável pelo **planejamento do emprego** combinado das Forças Armadas, assessorando o Ministro de Estado da Defesa na condução dos exercícios militares, bem como na participação de forças brasileiras em operações de paz.

Assim, temos dois órgãos, o Conselho Militar de Defesa e o Estado-Maior de Defesa. O primeiro, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa, é responsável por assessorar (i) o Presidente da República no emprego de meios militares e (ii), de forma permanente, o próprio Ministro da Defesa. O segundo, chefiado por um oficial-general nomeado pelo Presidente da República, responsável por assessorar o Ministro de Estado da Defesa no planejamento do emprego combinado das Forças.

Trata-se, portanto, de uma estrutura dúplice em que o **emprego** e o **planejamento** das Forças Combinadas serão realizados por órgãos distintos, com composições diferenciadas, o que poderá elidir todo o esforço de otimizar a *eficiência* do preparo das forças e a *eficácia* de seu emprego, notadamente nos momentos de crise em que se faça necessário a sua utilização. Em decorrência, entendemos indicado a extinção do Conselho Militar de Defesa e a assunção de suas atribuições de assessor no emprego de meios militares pelo Estado-Maior de Defesa que, pela proposição em análise, é responsável pelo planejamento do emprego dos meios militares. Assim, **emprego** e **planejamento** dos meios militares ficariam sob a égide de um mesmo órgão.

No que se refere à estrutura de comando das Forças, à sua relação com o Ministro da Defesa (Comandante Superior) e à sua subordinação ao Presidente da República (Comandante Supremo), a proposição traduz uma concepção restrita e limitada ao restringir ao máximo o poder e a autonomia do

Ministro da Defesa. Nesse diapasão, a proposição: a) estabelece que os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica serão nomeados pelo Presidente da República (art. 3º, § 1º); b) determina que a competência dos Comandantes das Forças será determinada pelo Presidente da República (art. 3º, § 3º); e c) estipula que o Chefe do Estado-Maior da Defesa (art. 4º, § 3º) será nomeado pelo Presidente da República. Em todas as hipóteses anteriormente indicadas, o Ministro da Defesa não tem nenhuma participação. Assim, em relação a cada um dos dispositivos nominados, estamos propondo, respectivamente: a) a nomeação dos Comandantes das Forças, e de seus respectivos Secretários-Gerais, pelo Ministro de Estado da Defesa; b) participação do Ministro da Defesa na definição das competências dos Comandantes das Forças; e c) elaboração, pelo Ministro da Defesa, de lista tríplice, a ser submetida ao Presidente da República, dos oficiais-generais postulantes ao cargo de Chefe do Estado-Maior da Defesa.

O art. 4º, ao estabelecer o atributo de direção superior para o Ministro de Estado da Defesa, não explicita os seus poderes de gestão - sem o qual qualquer "direção superior" não se operacionaliza - sobre a administração direta das Forças. Como corolário do disposto pelo art. 4º, o art. 6º estabelece a gestão individualizada das dotações próprias de cada uma das Forças.

Entendemos que uma das conseqüências positivas da instituição do Ministério da Defesa deva ser a criação do orçamento consolidado de defesa, instrumento capaz de retratar e monitorar o processo de dispêndio e aplicação dos recursos públicos nas tarefas concernentes à defesa. É pelo controle efetivo, e em todos os níveis do orçamento de defesa, que a figura do Ministro da Defesa exercerá em sua plenitude, com eficácia e transparência, a execução da Política de Defesa.

A concepção de gestão do orçamento do Ministério da Defesa constante da proposta encaminhado pelo Poder Executivo não contribui para a consolidação do orçamento da defesa. Por ela, a gestão dos recursos financeiros se processará de forma estanque e individualizada por cada uma das Forças, elidindo a possibilidade de reordenação interna dos recursos, consoante as prioridades táticas e estratégicas da Política de Defesa Nacional.

Como muito bem asseveraram os professores **DOMÍCIO PROENÇA JÚNIOR** e **EUGÊNIO DINIZ** (In *Uma Política de Defesa do Brasil*. Parcerias Estratégicas, v. 1 - nº 2, Brasília. Centro de Estudos Estratégicos, dezembro de 1996, p. 29), "**o Ministro de Defesa tem, sem prejuízo de atribuições constitucionais, a responsabilidade de ordenar demandas das forças singulares em um conjunto consistente de prioridades integradas, conectando a ação do Executivo no campo da defesa com o**

Assessoria Técnica da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados

Nota Técnica sobre o Projeto de Lei Complementar nº 250/98

Assessor Responsável: Paulo R. B. Oliveira

Congresso Nacional. Seu papel é trazer a prioridade do Comandante Supremo para dentro do processo de orçamentação e priorização dos programas e projetos concretos que preparam e aperfeiçoam as Forças Armadas. Por um lado, decide quais desses programas serão conduzidos em detrimento de outros. Por outro, expõe, justifica e defende as necessidades das Forças Armadas, da política de defesa perante a sociedade brasileira."

Em decorrência, entendemos oportuno instituir o poder de gestão do Ministro de Estado da Defesa sobre a estrutura das três Forças, assegurando a ele as atribuições necessárias para controlar, em todos os níveis, o orçamento de defesa, juntamente com o assessoramento do Estado-Maior da Defesa.

Brasília, 15 de março de 1998.

Paulo R. B. Oliveira
Assessor Técnico da Bancada do PT

ANEXO I

ORGANOGRAMA DE ASSESSORAMENTO DIRETO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA CONSTANTE DO PLP 250/98

