



# CONGRESSO NACIONAL

## PARECER

### Nº 51, DE 2012-CN

Da COMISSÃO MISTA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL, sobre a Mensagem (CN) nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17/07/2012, na origem), que *encaminha, nos termos do § 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 1999, alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 136, de 2010, os textos da proposta de Política de Defesa Nacional (sic), da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional.*

RELATOR: Senador JAYME CAMPOS

## I – RELATÓRIO

Nos termos do § 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 1999, alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 136, de 2010, a Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17/07/2012, na origem), os textos da proposta de Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional.

A iniciativa, assim, atende ao disposto no § 3º art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 1999, recentemente reformada pelo Parlamento. De acordo com esse dispositivo:

Art. 9º.....

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a Política de Defesa Nacional;

II - a Estratégia Nacional de Defesa;

III - o Livro Branco de Defesa Nacional.  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp136.htm) - art1

Lida no Plenário do Congresso Nacional em 1º de agosto de 2012, a Mensagem foi distribuída à Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) naquela data e, no dia 9 de agosto, designado este Senador para relatá-la.

Acompanha a Mensagem a Exposição de Motivos (EM) nº 181-MD/SAE, de 29 de junho de 2012, dos senhores Ministros de Estado da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

A Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) são documentos da mais alta relevância e assinalam o compromisso do Estado brasileiro com os valores democráticos e a defesa de nossas instituições e de nossa sociedade. Eis, portanto, os importantes documentos que agora são submetidos à apreciação do Congresso Nacional.

## **II – ANÁLISE**

A Política Nacional de Defesa (PND), cujas versões anteriores tinham o nome de Política de Defesa Nacional (PDN), denominação, inclusive, constante da Lei Complementar nº 97, de 1999, é “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional”.

Se a Política orienta o Estado no sentido de o que fazer, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece como fazer o que se

determinou na Política. Assinale-se que a END é “o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro”. Trata de questões “políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua ‘grande estratégia’ e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa”. Considera, ainda, “problemas propriamente militares, derivados da influência dessa ‘grande estratégia’ na orientação e nas práticas operacionais das três Forças”.

Já o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), trabalho inovador orientado de um debate com diversos segmentos da sociedade (apesar do Poder Legislativo ter sido legado a segundo plano em sua elaboração e na produção da nova Política e da nova Estratégia), constitui um documento de alta relevância para o País, que segue uma prática das grandes democracias, prática esta incentivada mesmo pela Organização das Nações Unidas. Compreende a visão do governo e de parte da sociedade sobre a Defesa Nacional do Brasil, sendo um documento de caráter público, por meio qual “se permitirá o acesso à o acesso á informação sobre o setor de Defesa do País. Nele é apresentado o “contexto do atual ambiente estratégico internacional, descrevendo o instrumento militar existente, seu relacionamento com sociedade, futuras projeções para adequação e modernização dos meios militares e estreita ligação com a indústria de defesa”. Seus autores assinalam que o Livro Branco criará “novas oportunidades para o debate sobre Defesa Nacional”.

Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos aí uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração. Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo. De toda maneira, temos esses documentos agora em nossas mãos e buscaremos apreciá-los de forma acurada e atenta aos interesses nacionais.

Preliminarmente, convém destacar que o papel do Congresso Nacional nos assuntos de Defesa Nacional se reveste de grande importância. Isso se reflete não só no fato desta Casa e da Câmara dos Deputados serem palcos de grandes debates sobre o assunto, mas também pelas competências legislativas do Parlamento em aprovar leis referentes à Defesa e à Segurança Nacional e, sobretudo, fiscalizar o Executivo.

Nesse sentido, alertamos para a responsabilidade da tarefa ora em curso. Temos que nos pronunciar sobre a Política e a Estratégia que serão adotadas pelo Brasil para sua Defesa Nacional e sobre o Livro Branco produzido pelo Poder Executivo. Trata-se de processo sem precedentes nessa área, e revela a importância que deve ter o Congresso Nacional, o Poder Legislativo, ao tratar de questões de Estado.

De fato, o grande precedente que temos foi a Política Nacional de Inteligência, que, de acordo com o art. 5º e o § 1º do art. 6º da Lei nº 9883, de 1999, deveria ser submetida à apreciação do Congresso Nacional antes de ser publicada pelo Presidente da República. Com esse objetivo, foi então enviada a Mensagem (CN) nº 198, de 2009 (Mensagem nº 997, de 09/12/2009, na origem) que, após analisada pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), foi apreciada e devolvida ao Poder Executivo com sugestões de alteração. Registre-se, não obstante, que até hoje não dispomos da referida Política, o que deixa a atividade de inteligência a serviço do Estado e da sociedade brasileiros em uma situação bastante fragilizada... Não compreendemos o porquê da inércia do Poder Executivo nessa matéria.

Tratemos um pouco da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, a CCAI. Essa Comissão, criada, como já disse, por determinação da Lei nº 9.883, de 1999, tem por função precípua fiscalizar e controlar os serviços secretos brasileiros, a nossa comunidade de inteligência. É o pleno exercício das funções da CCAI que garantirá que o Poder Legislativo esteja atento ao trabalho realizado pelos órgãos de inteligência, trabalho este tão relevante quanto sensível, exatamente por lidar com questões estratégicas e delicadas. Afinal, com uma CCAI em funcionamento, estaremos nós, Senadores e Deputados, seguros de que a

comunidade de inteligência – e por consequência, o Poder Público – está atuando dentro de preceitos democráticos, em defesa do Estado e da sociedade, como deve ser.

De fato, sempre é bom registrar que democracia e atividade de inteligência são plenamente compatíveis, e que não há grande democracia no mundo que não disponha de seus serviços secretos eficientes e atuantes. Claro que regimes autoritários também podem dispor de órgãos de inteligência para defender o regime, como já aconteceu tantas vezes. Afinal, informação é poder. Entretanto, o que vai garantir que os serviços secretos atuem sob a égide de preceitos democráticos é exatamente o controle sobre eles exercido, particularmente, aquele de competência do Congresso Nacional.

Portanto, convém assinalar a grande relevância da CCAI para permitir ao Poder Legislativo exercer sua função precípua fiscalizadora. Uma CCAI forte e eficiente é a garantia de um controle efetivo sobre o Executivo em uma área das mais sensíveis.

Exatamente por ser o órgão de controle externo da Atividade de Inteligência e, em virtude do precedente da Política Nacional de Inteligência, é que foi encaminhada à CCAI a Mensagem nº 83, de 2012. Reitero a significativa importância da tarefa de apreciarmos a matéria, que compreende os mais elevados documentos da Defesa Nacional do Brasil e o reconhecimento, pelo Poder Executivo, da competência fiscalizadora do Legislativo e das contribuições que do Congresso Nacional podem advir.

De toda maneira, entendemos que, para situações futuras, melhor seria que se organizasse, no âmbito do Congresso Nacional, um grupo de trabalho para analisar documentos de tamanha relevância, e que os mesmos sejam apreciados não por este Colegiado misto, mas pelas Casas do Parlamento por meio de suas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

Passemos às considerações sobre os três documentos. De maneira geral, deve-se destacar o mérito de seus elaboradores, por

Senado Federal

atendem ao disposto na LC nº 97, de 1999. Percebe-se, de fato, trabalho hercúleo em sua produção, fruto do debate entre setores do Governo e alguns segmentos da sociedade, ainda que o Parlamento tenha sido olvidado. Reiteramos nossa crítica a essa conduta do Executivo.

### **A Política Nacional de Defesa (PND)**

O “documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa”, a PND, volta-se essencialmente às ameaças externas e “estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional”. É o que dispõe a Introdução à PND.

Entendemos ser conveniente que se defina Poder Nacional na Política. Nesse sentido, fomos buscar a definição doutrinária concebida pela Escola Superior de Guerra (ESG), instituição tradicional que há décadas pensa e discute Segurança Nacional e Defesa no Brasil. De acordo com o *Manual Básico* daquela Escola, Poder Nacional deve ser entendido como *a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional*. O conceito assume grande relevância, pois convém que discutamos os objetivos nacionais da República Federativa do Brasil, ou seja, aqueles objetivos *que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural*.

Quais são os objetivos nacionais de nosso País? Parece-nos que falta clareza na definição dos objetivos nacionais. De toda maneira, não é esta a tarefa da PND, mas de uma iniciativa maior a cargo do Congresso Nacional e do Poder Executivo. O que a PND faz é, corretamente, definir os objetivos nacionais de defesa. São eles

*I – garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;*

*II – defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;*

*III – contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;*

*IV – contribuir para a estabilidade regional;*

*V – contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;*

*VI – intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;*

*VII – manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;*

*VIII – conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;*

*IX – desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;*

*X – estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;*

*XI – desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.*

Estamos de acordo com esses objetivos. E entendemos que, para alcançá-los, necessitamos de uma estratégia bem definida e, acima de tudo, do fomento a uma cultura de defesa no seio da sociedade brasileira. Afinal, como bem assinala a PND, o Brasil encontra-se inserido em um meio regional em que, apesar da aparente atmosfera de tranquilidade, as ameaças continuam existindo (inclusive as não-tradicionais, as chamadas “novas ameaças”, como o crime organizado e o terrorismo). Isso, associado ao fato de estarmos em um ambiente global dinâmico, incerto e complexo, conduz-nos à necessidade de mais investimento e preparo na área de Defesa.

Sob a perspectiva de melhor conhecer o tema e fomentar uma mentalidade de Defesa, entendemos ser necessário clareza em alguns conceitos. Nesse sentido, entendemos que o termo “Segurança” definido na PND deve ser substituído por “Segurança Nacional”, de maior precisão. Afinal, desde 1988, um misto de preconceito e falta de conhecimento tem feito com que a expressão fosse eliminada, deixando um vazio conceitual que não foi (como não se poderia esperar que fosse) substituída por “Defesa Nacional”.

A PND assim define Defesa Nacional:

*Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.*

Segurança, por sua vez, é entendida como:

*(...) a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;*

Ora, mais importante é que seja acrescido o conceito de Segurança Nacional, entendido como *a sensação de garantia para a Nação, da conquista e manutenção dos seus objetivos fundamentais proporcionada pela aplicação do seu poder nacional*. Segurança Nacional compreende aspectos tanto de defesa externa (Defesa Nacional) quanto de segurança interna (quando ameaças são provenientes de pessoas ou organizações estabelecidas no interior do território de um país) e, ainda, temas relacionados a ameaças transnacionais, como o terrorismo.

Durante as últimas duas décadas, repetimos, houve negligência ao se tratar de Segurança Nacional no Brasil, exatamente por se associar o termo ao período militar. Ora, essa época já é passada, e está na hora da sociedade brasileira rediscutir o tema, sobretudo quando se desenvolvem diante de nós ameaças à Segurança Nacional do País, contra as quais o simples aparato de Defesa não pode fazer frente. Eis, portanto, nossa sugestão.

A PND traça um cenário geral do ambiente internacional e do entorno estratégico do Brasil. Nesse contexto global de conflito e incertezas, importante assinalar a necessidade do País estar preparado em termos de Defesa Nacional e que prioridades sejam estabelecidas. Uma vez

que as Senhoras e os Senhores Parlamentares já têm conhecimento da PND, de seus objetivos e orientações, não os repetiremos neste Relatório. Destacamos, entretanto, a necessidade da integração entre civis e militares na promoção da cultura de Defesa Nacional e, mais ainda de Segurança Nacional. São temas que dizem respeito ao conjunto da sociedade brasileira.

Assinalamos, ainda, a busca de parcerias estratégicas, o fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear, essenciais para a Defesa do País. Requer-se, nesse sentido, que se faça um adequado planejamento para aprimorar esses campos, estimulando-se a indústria nacional de Defesa e alocando-se recursos adequados para o setor. Vemos aqui espaço para observar os problemas relacionados às restrições orçamentárias para a Defesa e para as Forças Armadas. A capacidade defensiva encontra-se muito aquém das dimensões e pretensões do Brasil e isso não pode perdurar. Cito os exemplos de nossos programas nuclear e espacial, atrasados pelas restrições orçamentárias, e, ainda, a situação vexatória em que se encontra o Programa FX-2, de aquisição dos caças de superioridade aérea, o qual vem sendo postergado por mais de uma década, de modo que, a partir de 2014, se nada for feito, o País sofrerá muito em sua capacidade defensiva, já que nossas aeronaves Mirage 2000 estarão inoperantes, incapazes de voar.

Sobre a PND afirmamos, portanto, que maior participação do Congresso Nacional deve ocorrer, tanto em sua elaboração quanto na fiscalização do Poder Executivo no que concerne às medidas adotadas para garantir Segurança e Desenvolvimento, essenciais à nossa Defesa Nacional. Não podemos ficar alheios a matéria de tamanha relevância.

### **A Estratégia nacional de Defesa (END)**

Se a PND estabelece os objetivos da Defesa e o que fazer para alcançá-los, a END dispõe sobre como fazê-lo. Não ficaremos aqui tampouco a repetir o texto deste documento, mas convém que façamos algumas observações específicas a seu respeito.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, ainda que entendamos que não cabe ao Congresso Nacional aprovar a PND, a END e o LBDN, mas sim apreciá-los, apresentando-se sugestões, e por estarmos seguros de que tais documentos devam ser apreciados pelo Congresso Nacional em sua totalidade, concluímos pela apresentação do presente Decreto Legislativo, ao qual será anexado o texto deste Relatório com nossas recomendações:

## PROJETO DECRETO LEGISLATIVO Nº 576 , DE 2012

Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco da Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17/07/2012, na origem).

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º São aprovados os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco da Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17/07/2012, na origem).

Art. 2º As recomendações apresentadas pelo Congresso Nacional nos termos do § 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 136, de 2010, constam do Anexo a este Decreto Legislativo.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente



, Relator

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 97, DE 9 DE JUNHO DE 1999**

Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 136, DE 25 DE AGOSTO DE 2010**

Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.

Art. 1º Os arts. 2º, 4º, 7º, 9º, 11, 12, 15 e 18 da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a Política de Defesa Nacional;

II - a Estratégia Nacional de Defesa;

III - o Livro Branco de Defesa Nacional." (NR)

### **LEI Nº 9.883, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1999.**

Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências.

Art. 5º A execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela ABIN, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo.

Parágrafo único. Antes de ser fixada pelo Presidente da República, a Política Nacional de Inteligência será remetida ao exame e sugestões do competente órgão de controle externo da atividade de inteligência.

.....

Art. 6º O controle e fiscalização externos da atividade de inteligência serão exercidos pelo Poder Legislativo na forma a ser estabelecida em ato do Congresso Nacional.

§ 1º Integrarão o órgão de controle externo da atividade de inteligência os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

.....

Publicado no DSF, em 19/12/2012.