



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3216 - DF (2022/0392090-1)

RELATORA : MINISTRA PRESIDENTE DO STJ
REQUERENTE : UNIÃO
REQUERIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIAO
INTERES. : CHARLES CAPELLA DE ABREU
ADVOGADOS : FLÁVIO SCHEGERIN RIBEIRO - DF021451
ALESSANDRO BRUNO MACEDO PINTO - DF035471
HYAGO CARDOSO SAMPAIO - DF048843
ALBERTO DOS SANTOS MOREIRA - DF064783
JOYCE KAROLLINE SANTOS LEITE - GO062432

EMENTA

SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. AÇÃO POPULAR. AQUISIÇÃO DE BLINDADOS PELO EXÉRCITO. *PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA*. PROJETO INICIADO EM 2012 E FORMALIZAÇÃO CONTRATUAL EM 2021. PACTO A SER EXECUTADO EM 17 (DEZESSETE) ANOS, ENTRE 2023 E 2040. PLANO PLURIANUAL APROVADO PELO CONGRESSO NACIONAL. DESPESA CLASSIFICADA COMO 'INVESTIMENTO PRIORITÁRIO' E EMPENHADA PARA A DEFESA NACIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE FORMA DISSOCIADA DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI ORÇAMENTÁRIA. PRAZO PARA A DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2023 QUE FINDA EM 15/12/2022. LIMINAR HOSTILIZADA QUE PROPICIA MAJORAÇÃO DE VALORES JÁ ALINHADOS E QUE COMPROMETE A ESTRUTURA E O PLANO DE DEFESA EXTERNA. REDUÇÃO DA CAPACIDADE DE DEFESA NACIONAL E SUCATEAMENTO DO PARQUE BÉLICO. SUSPENSÃO DE LIMINAR QUE SE DEFERE.

DECISÃO

Trata-se de pedido de suspensão de liminar e de sentença formulado pela União contra a decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 1041046-15.2022.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que deferiu o pedido liminar "para determinar a suspensão do trâmite do *Request for Proposal* – COLOG nº 01/2022 de 20 de Julho de 2022 (NUP: 64477.014613/2021-09), restando obstada a celebração do referido contrato pela

Administração Pública, como também declarar sem qualquer efeito eventual celebração desse contrato por acaso realizada após ciência dessa decisão ou em descumprimento à mesma, tudo até ulterior deliberação por este Tribunal" (fl. 20).

Na origem, foi ajuizada Ação Popular (processo n. 1079680-65.2022.4.01.3400), com pedido de liminar, objetivando a anulação do processo relativo à compra de blindados italianos para renovação da frota do Exército Brasileiro, ao argumento de que há manifesta afronta ao *princípio da moralidade*.

Indeferido o pedido liminar pelo juízo plantonista de primeiro grau, foi interposto agravo de instrumento, tendo sido deferido o pedido no plantão judiciário de segunda instância "para determinar a suspensão do trâmite do *Request for Proposal* – COLOG nº 01/2022 de 20 de Julho de 2022 (NUP:64477.014613/2021-09), restando obstada a celebração do referido contrato pela Administração Pública, como também declarar sem qualquer efeito eventual celebração desse contra por acaso realizada após ciência dessa decisão ou em descumprimento à mesma, tudo até ulterior deliberação por este Tribunal" (fl. 4).

Apresentado pedido de reconsideração, o Relator do Agravo de Instrumento manteve a decisão proferida no plantão judiciário.

Daí o presente incidente, no qual alega a União que a decisão impugnada causa grave lesão à ordem e à segurança públicas. Isso, porque "o atraso na contratação irá gerar efeitos deletérios, pois, acaso o impedimento judicial perdure por largo lapso temporal isso pode causar significativo prejuízo aos cofres públicos diante dos reajustes ou rescisões contratuais que venham a se fazer necessários, ou da possível dispendiosa realização de um novo processo desde o seu início, o que, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade em razão dos prejuízos ao erário" (fl. 8).

Enfatiza que há "potencial lesão grave à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do processo de compra e, por consequência, do serviço público prestado pela Força Terrestre" (fl. 8).

Sustenta, também, ser improcedente o pedido constante da ação popular na medida em que não questiona qualquer irregularidade ou ilicitude no ato administrativo, mas, apenas, aponta violação ao *princípio da moralidade* "a partir de um amplo cenário de alocação de recursos orçamentários para outras pastas (saúde, educação, infraestrutura)" (fl. 10).

Alega, ainda, que "no presente caso, apresenta-se translúcida a necessidade da concessão do efeito suspensivo liminar, uma vez demonstrada a plausibilidade do direito invocado e a fragilidade da tese acolhida na decisão ora impugnada" (fl. 13).

Requer, pois, seja concedida a suspensão dos efeitos das decisões prolatadas no Agravo de Instrumento nº 1041046-15.2022.4.01.0000 (TRF1), até o trânsito em julgado da

Ação Popular nº1079680-65.2022.4.01.3400, em tramitação perante a Justiça Federal do Distrito Federal" (fl. 14).

Manifestou-se às fls. 181-201 o autor da Ação Popular, rebatendo os argumentos da União.

É o **relatório**.

Nos termos do art. 4.º da Lei 8.437/1992, “compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”.

A suspensão dos efeitos do ato judicial é providência excepcional, cumprindo ao requerente a efetiva demonstração da grave e iminente lesão aos bens jurídicos tutelados pela legislação de regência, quais sejam: a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas.

Antes do exame dos pressupostos para a suspensão da medida liminar em questão, algumas observações fazem-se necessárias:

A Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, dispõe:

Art. 11-A. Compete ao Ministério da Defesa, além das demais competências previstas em lei, formular a política e as diretrizes referentes aos **produtos de defesa empregados** nas atividades operacionais, **inclusive armamentos, munições**, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, admitido delegações às Forças.

...

Art. 12. O **orçamento** do Ministério da Defesa contemplará as **prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa**, explicitadas na **lei de diretrizes orçamentárias**.

§ 1º O orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 2º A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará, obedecendo às prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, **explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias**.

§ 3º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa. (Grifei)

Conforme relatado e demonstrado pela União nestes autos, a aquisição dos veículos blindados pelo Exército “trata-se de política pública de *longo prazo*, em discussão na seara técnica em longa tramitação, restando descabido, mesmo, o fundamento de precipitação constante da decisão proferida pelo relator do Agravo de Instrumento; afinal, o serviço público

deve ser contínuo, e, no momento, como já falado e repisado, se está diante de lote de amostra”.

De fato, o projeto em questão — AO 14 T4 “Projeto Forças Blindadas” — teve início em **2012**, há, portanto, mais de 10 (dez) anos, não sendo algo traçado de forma açodada ou repentina. O gasto foi devidamente incluído no Plano Plurianual de 2020-2023, aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2019 e incluído como “Investimento Plurianual Prioritário”, conforme conta do Anexo III, Seção I, da Lei 13.971/2019.

Percebe-se também do exame da documentação acostada, com meridiana clareza, que a compra dos artefatos bélicos que motivam a despesa está diluída em **17 (dezesete) anos**, estendendo-se até 2040, e que haverá inicialmente a entrega de apenas duas viaturas para testes (fl. 8) em 2023 e que as seguintes serão fornecidas de forma paulatina, “de acordo com a disponibilidade orçamentária”, **até 2040**. Portanto, ao contrário do que se fez constar nas decisões objurgadas, não há previsão de desembolso instantâneo da quantia de 5 bilhões de reais. Há, sim, a necessidade de pagamento de **1 milhão de reais** (cifra significativamente inferior à apontada) até o dia 15/12/2022, como forma de confirmação do contrato e dentro do prazo de empenho da dotação orçamentária de 2023.

Igualmente merece reparo a assertiva na diretriz da associação entre supostos “cortes da saúde e da educação” com o investimento em renovação do parque bélico das Forças Armadas. O Plano Plurianual aprovado pelo Congresso Nacional vinculou à defesa nacional, como investimento prioritário, a despesa em questão, sendo regra basilar de Direito Financeiro a impossibilidade de execução do orçamento de forma dissociada do Plano Plurianual ou da Lei Orçamentária. É dizer: não cabe ao Poder Executivo alterar o empenho das despesas para destinar o gasto a finalidades diversas daquelas constantes da Lei. Dessa forma, as despesas empenhadas na categoria “defesa nacional” não podem, por mando de lei, ser deslocadas para qualquer fim diferente, por mais relevante que seja, não se prestando, assim, a afetar gastos com saúde ou com educação.

Superadas essas premissas fáticas, examino a presença dos pressupostos da *grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas*, para concluir que a liminar atacada deve, sim, ser suspensa.

Com efeito, o “Programa Estratégico do Exército – Forças Blindadas” teve início em 2012 e a formalização do contrato foi deflagrada em 2021. Conforme noticiado pela União, o contrato que teve a execução suspensa pela decisão ora hostilizada “apresenta possibilidade de maior vantajosidade econômica ao EB” e permite que “as únicas três empresas detentoras de veículos em produção seriada melhor negociem seus custos e valores junto a fornecedores, bem como possibilita que as empresas planejem em melhor situação as condições gerais do negócio”.

Além disso, consta que o dia 15/12/2022 é o prazo para empenho de dotações

orçamentárias, conforme Decreto 11.269/2022 – “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2022”, após o que restará inviabilizada a entrega das duas unidades de teste.

O atraso na contratação, conforme explicitado pela União, é apto a ocasionar a majoração dos valores pactuados, em decorrência dos “reajustes ou rescisões contratuais que venham a se fazer necessários” e acarretará a necessidade de “realização de um novo processo desde o seu início, o que, ao final, traz malefícios aos interesses da sociedade em razão dos prejuízos ao erário”.

Mais do que isso, conforme mandamento constitucional, as Forças Armadas “constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem” (artigo 142 da Constituição Federal), competindo ao Ministério da Defesa “formular a política e as diretrizes referentes aos produtos de defesa empregados nas atividades operacionais, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo, admitido delegações às Forças”. Daí a inviabilidade de que o seu material permanente resulte sucateado ou extremamente defasado.

Dessa forma, a continuidade do projeto de renovação do parque bélico deve ser assegurada, não só porque a decisão atacada é apta a acarretar majoração de valores já alinhavados, com efetivo prejuízo econômico a União, como também porque a liminar concedida compromete a estrutura e o *plano de defesa externa* alinhavada pelo Ministério da Defesa e pelo Exército Brasileiro e a própria capacidade de defesa nacional.

Decerto, avalizado o orçamento pelo Congresso Nacional, pelo Poder Executivo e pelo Tribunal de Contas, não cabe a concessão de liminar unipessoal ao fundamento de que, ao ver daquele relator, há despesas que ele entende mais relevantes.

À vista da inequívoca lesão à ordem, à capacidade de segurança externa e à economia pública, defiro o pedido de suspensão para afastar, até o trânsito em julgado, os efeitos da decisão liminar concedida no Agravo de Instrumento 1041046-15.2022.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Comunicações e intimações necessárias.

Publique-se.

Brasília, 09 de dezembro de 2022.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Presidente