

VOTO

Em exame embargos de declaração (peças 708 e 709) opostos pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (Abav-DF) em face do Acórdão 1.100/2020-Plenário (peças 699, 700 e 701) que apreciou embargos de declaração opostos pela mesma entidade em face do Acórdão 2.868/2019, igualmente do Plenário (peças 682, 683, 684 e 685), mediante o qual este Tribunal conheceu do pedido de reexame interposto pela várias vezes embargante contra o Acórdão 1.545/2017, também do Plenário (peças 566, 567 e 568), para, no mérito, negar-lhe provimento.

2. Contra o Acórdão 1.545/2017–Plenário também foram opostos embargos de declaração, os quais foram apreciados mediante o Acórdão 1.889/2017–Plenário (peças 581, 582 e 583), que conheceu daqueles embargos, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo em seus exatos termos a deliberação embargada.

3. Os embargos merecem ser conhecidos, porque atendidos os pressupostos de admissibilidade aplicáveis à espécie.

4. O presente processo originou-se de representação formulada pela Abav-DF (peça 1) quanto a possíveis irregularidades no Credenciamento 1/2014, conduzido à época pela Central de Compras e Contratações do Ministério do Planejamento (edital e anexos à peça 2, p. 124-166), com pedido de suspensão cautelar do certame, **inaudita altera parte**.

5. No tocante às preliminares de mérito, bem assim ao caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações deste Tribunal de Contas, registro que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, objetivando extirpar da decisão embargada, além da obscuridade e contradição, a omissão. Do mesmo modo, o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria é o de que tais espécies de falhas são aquelas decorrentes do próprio julgado e que prejudicam a sua perfeita compreensão, e não aquelas que bem entenda o embargante, muito menos como meio transversal visando impugnar os fundamentos da decisão atacada.

6. No mesmo sentido a jurisprudência dos tribunais pátrios, da qual reproduzo excerto do voto condutor da seguinte deliberação do egrégio STJ, a rememorar que os declaratórios:

“(…) objetivam expungir da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida.” (STJ, EDcl REsp 351490, DJ 23/09/2002).

7. Essa compreensão é também do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), consoante se extrai do seguinte julgado:

“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIO APTO A ENSEJAR QUALQUER DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REDISCUTIR MATÉRIA JÁ DECIDIDA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS DESPROVIDOS.

1. Os embargos de declaração são cabíveis quando houver, **na sentença ou no acórdão**, obscuridade, contradição ou omissão. Inexistentes quaisquer desses vícios, não se pode falar em cabimento do recurso de embargos de declaração.

2. A pretensão de rediscutir a matéria de fundo constante da impetração é inviável na via estreita dos embargos declaratórios, máxime quando inexistente nulidade processual a ser sanada.

3. In casu, verifica-se que a pretensão do embargante é o rejugamento da impetração, **inviável na via estreita dos embargos declaratórios**.

4. Embargos declaratórios desprovidos.

(Emb. Decl. no Recurso Ordinário em Habeas Corpus 121.103 Distrito Federal. Rel.: Min. LUIZ FUX. Julg. 31/5/2016 – destaquei)”.

8. Complementando, resta assente nesta Corte de Contas que não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, 2.309/2015, e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

9. Adotadas essas premissas, passo ao exame do mérito dos presentes embargos, anotando, desde já, que inexistem os vícios suscitados pelos recorrentes no Acórdão 1.100/2020, que apreciou embargos de declaração opostos pela Abav-DF em face do Acórdão 2.868/2019, ambos do Plenário.

10. Alegando a existência de obscuridades, omissões e contradições no Acórdão 1.100/2020 - TCU – Plenário, cujo escopo foi o exame de embargos de declaração em face do Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário, a Abav-DF busca, mais uma vez, rediscutir o mérito da presente representação, trazendo argumentos exemplificados a seguir:

a) persistiriam várias omissões e contradições, uma vez que

“foram deferidas 4 (quatro) cautelares, sempre derrubadas sob argumento de que haveria suporta economia de algo em torno de R\$ 110 milhões, estando nas gravações de vídeos públicos no site do TCU as falas que os Excelentíssimos Senhores Ministros, com contundência, se reportavam a peças avulsas da AGU, máxima vênua, para dar a informação, da própria parte interessada, o então Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão (não das provas), de que se teria economia comprovada de 35%”;

b) “durante o curso do processo foram juntados DVD que sequer foram abertos e nem mencionados nos relatórios e votos, quando aos seus conteúdos, podendo-se alertar que há gravíssima nulidade persistindo, mesmo após embargos de declaração anteriores, pois na aba de ITENS NÃO DIGITALIZÁVEIS do e-TCU constam vários DVDs que nem as instruções se dedicaram a analisar, nem relatórios e nem votos, do mesmo modo”;

c) “o relator inicial (não de recurso), ignorou, ainda, o conteúdo dos DVDs que eram carregados de processos de pagamentos de cartões corporativos da Presidência da República, da Controladoria geral da União, da Advocacia Geral da União, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Economia, além de planilhas oficiais do Portal de Dados Abertos, que confirmam que houve milhares de bilhetes com jogo de planilha, nos quais se encontrava, mais da metade desconto zero, mas nada disso foi considerado, preferindo o senhor relator se apoiar em uma informação de instrução da visita de apenas um técnico do Tribunal, sozinho (diligência nula, por não respeitar a CF e vários artigos da Lei nº 9.784/99), como está claro nos autos, visita em um momento específico, para ver alguns bilhetes de dois ministérios, quando a ABAV-DF trazia dados e dados por 5 (cinco) anos, de modo que restou lamentável e inadmissível o gravíssimo erro na conclusão do Tribunal ao não considerar uma massa enorme e até repetida do que se tinha de danos nos processos de pagamentos dos cartões e das planilhas que demonstravam o dano astronômico, que, também, cruzado com dados do Portal da Transparência, tornava claro o prejuízo de centenas de milhares de reais, o que, para surpresa, nem motivou instauração de tomada de contas especial, algo inédito do Tribunal, que vai em busca de valores muito mais irrisórios, mas nesse caso, inexplicável, houve uma manobra de passar a afirmar que o tribunal apenas analisa legalidade e que não se soube prejuízo e nem vantagem, mas que o processo será assim mesmo encerrado, como se a competência constitucional de avaliar legalidade, legitimidade e economicidade pudesse ser renunciada ou segmentada por opinião pessoal dentro órgão de controle (dever do TCU de ir a fundo nas apurações nem começou);

d) “inédito que mesmo após parecer inicial de mais de 70 páginas da SERUR, com vários pontos contrários ao credenciamento de 2014, no sentido de que não poderia haver credenciamento

por vontades e desprezando normas constitucionais várias leis vigentes inclusive, ressaltando que no passado, a contratação de concessionárias de serviço público constava do Decreto Lei nº 2.300 mas foi expressamente suprimida em emenda durante o processo de edição da Lei nº 8.666/93 , inclusive, sobre distinção entre o que é dispensa e o que é inexigibilidade de licitação, que não é parcial), mas depois, quando o projeto precisava renascer, teve outro parecer da SERUR, bem diferente, sem entrar em quaisquer das provas e em momento posterior ao chamado acompanhamento, TC 023.159/2017-0, de outro relator, que, de forma impressionante, nem sequer abriu o acervo dos DVDs que a ABAV-DF juntou e nem acessou links de dados atualizados via internet, ou seja, monitoramento nulo, máxima vênia, porque não teve chamamento da ABAV-DF, correu em paralelo, sendo depois utilizado para retornar o acórdão daquele (produzido sem a ABAV-DF) como meio de prejudicar as agências de viagens”; e

e) “Impressiona que tanto se alegue que impossível competição entre agências e companhias aéreas, quando somente as agências emitem de forma integrada os voos de todas as companhias aéreas e que possuem prerrogativa para emissões passagens com base na expressa previsão da Lei nº 12.974/2014, que, inclusive, é a base legal para 100% dos órgãos do Brasil terem continuado com parte residual de emissões com as agências. Essa contradição foi insistentemente questionada pela ABAV-DF, mas o voto que levou às conclusões de ficção foi pelo lado de que é impossível licitar e competir, quando até o TCU e o projeto do Ministério continuaram sempre com agências. Essa contradição gravíssima até agora não foi resolvida.”.

11. Não assiste razão à embargante. Todos os documentos acostados aos autos foram exaustivamente examinados, não somente pela unidade técnica, como também pelo eminente Relator **a quo** e por este Relator, e apreciados pelos Ministros que compõem o Plenário desta Corte de Contas. A aba “itens não digitalizáveis” do e-TCU, de fato, traz os DVDs acostados aos autos. Todos os documentos relacionados na referida aba do e-TCU (peças 101, 114, 243, 336, 361, 405, 409, 410, 411, 412, 449, 450, 467 e 596) encontram-se disponíveis em formato Acrobat PDF, ao contrário do que um exame superficial do título dessa funcionalidade pode indicar.

12. Portanto, verifico que as supostas obscuridades, omissões e contradições apontadas pela Abav-DF, efetivamente, não ocorreram, tendo sido devidamente examinadas no voto que integra o Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário ora embargado. Referido voto destacou que as questões abordadas pelo embargante buscam, na realidade, rediscutir o mérito do presente processo. A propósito, a jurisprudência desta Casa resta assentada no sentido de que “não há omissão quando a matéria é analisada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e que integra as razões de decidir da deliberação”(v.g. Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 1.104/2015 e 294/2016, do Plenário; 5.589/2009 e 3.339/2013, da 1ª Câmara; e 133/2008, 8.645/2016 e 1.118/2017, estes da 2ª Câmara);

13. Aliás, as questões de mérito trazidas mais uma vez aos autos pela embargante foram abordadas também, com propriedade e profundidade adequada, nos inúmeros recursos manejados pela Abav – DF, sem sucesso, buscando alterar o Acórdão 1.545/2017 – TCU – Plenário; Acórdão 1.889/2017 – TCU – Plenário; Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário; e Acórdão 1.100/2020 – TCU – Plenário.

14. Nesse sentido, o eminente Ministro Aroldo Cedraz, ao proferir Declaração de Voto (peça 683) por ocasião da apreciação do Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário (peça 682), transcrita a seguir, destacou a exaustiva análise empreendida por este Tribunal para examinar a presente Representação:

“[...]”

Inicialmente, cumprimento o eminente Ministro Augusto Nardes pela cuidadosa análise deste processo que, a meu ver, afastou adequadamente todos os argumentos trazidos pelo recorrente.

Nesta oportunidade, relembro que na sessão passada, dia 6 do corrente mês, o advogado da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal (Abav-DF), em sua sustentação oral, levantou uma série de questões que faziam parecer que o Tribunal deixara de cumprir sua missão

constitucional ao permitir a continuidade de um procedimento que, segundo afirmou, seria irregular, imoral e lesivo aos cofres públicos.

Entretanto, ao resgatar os dados históricos destes autos, rememoro que o Tribunal foi intensamente demandado pelo ora recorrente desde o início deste processo. Antes mesmo da decisão ora atacada, esta Corte examinou oito recursos interpostos pelo recorrente e, para sanear o processo, foram realizadas inspeções no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério da Justiça. Além disso, ante às diversas dúvidas suscitadas sobre a vantajosidade da opção do MPDG, a Selog produziu 13 instruções e, mesmo assim, não foi possível atestar a vantajosidade do modelo de compra de passagens aéreas com a intermediação das agências de viagens.

Essa, portanto, foi a razão da proposta de determinação à Segecex para a abertura de processo específico de acompanhamento com o fim de verificar, no âmbito do Ministério do Planejamento e do Serpro, eventual risco de dano ao Erário em razão das funcionalidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Tal proposta, também, foi um modo de se prestigiar os argumentos do ora recorrente, apesar de extrapolar o escopo da representação que, como restou esclarecido, desde aquela oportunidade, limitava-se à avaliação da legalidade do Credenciamento 1/2014.

Na ocasião, o Plenário desta Corte acolheu minha proposta e referendou o exame que apontou para a inexistência de irregularidades, ilegalidades ou desrespeito a princípios constitucionais que recomendassem intervenções do Tribunal no citado credenciamento.

Nesta fase recursal, o recorrente volta a insistir na questão da vantajosidade do modelo anterior de contratação, apontando números que, a meu ver, não tem como ser apurado no âmbito deste processo, uma vez que tanto o julgado **a quo** quanto o exame empreendido nesta feita tem escopo bem delimitado, conforme deixou claro o relator.

Isso posto, considerando despiciendas as intervenções da sustentação oral, que extrapolam os limites desta fase recursal, acompanho integralmente a bem fundamentada análise realizada pelo Relator, Ministro Augusto Nardes para conhecer o presente Pedido de reexame e negar-lhe provimento. [...]”.

15. Assim, alegando supostas contradições, omissões e obscuridades, a embargante busca, mais uma vez, rediscutir o mérito do Acórdão 2.868/2019 – TCU – Plenário, mediante o qual este Tribunal conheceu do pedido de reexame interposto contra o Acórdão 1.545/2017 – TCU – Plenário, para, no mérito, negar-lhe provimento.

16. Cabível, assim, rejeitar os embargos apresentados.

17. Considerando que este Tribunal já enfrentou as matérias ventiladas pela embargante em outras etapas processuais, destaco o caráter nitidamente protelatório dos presentes embargos, a implicar o recebimento de futuras impugnações dessa espécie como mera petição, sem efeito suspensivo, nos termos do artigo 287, § 6º, do Regimento Interno.

Com essas considerações, voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 9 de setembro de 2020.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator