

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 009.470/2020-4

Natureza: Embargos de Declaração (Acompanhamento)

Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Aviação Civil

Interessados: Aeroportos Brasil - Viracopos S.A. (14.522.178/0001-07); Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos (49.582.441/0001-38); Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06).

Representação legal: Liana Claudia Hentges Cajal (50.920/OAB-DF), representando Aeroportos Brasil - Viracopos S.A.; Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP), Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO) e outros, representando Agência Nacional de Aviação Civil.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DE RELICITAÇÃO. AEROPORTO DE VIRACOPOS/SP. AGRAVO INTERPOSTO PELA ANAC CONTRA DESPACHO DO RELATOR. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES E CONTRADIÇÕES RELATIVAS À EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO PRÉVIA DO CÁLCULO DE INDENIZAÇÃO, AO PRAZO FATAL PARA A CONCLUSÃO DA RELICITAÇÃO, À PRECLUSÃO DE MATÉRIAS E À APLICAÇÃO DE PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS APONTADOS. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. NÃO CONHECIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em face do Acórdão 1.461/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu de agravo interposto pela Agência e, no mérito, negou-lhe provimento, mantendo os termos de despacho que determinou a audiência do seu diretor-presidente interino para justificar a perda do prazo legal para a conclusão do processo de relicitação do Aeroporto Internacional de Viracopos.

2. Ciente do teor do acórdão embargado em 10/7/2025, a ANAC opôs os presentes embargos em 21/7/2025, os quais se revelam tempestivos.

3. A embargante alega, em síntese, a existência de omissões e contradições no acórdão recorrido. O primeiro ponto levantado refere-se à desconsideração de uma decisão anterior do Ministro Vital do Rêgo (peça 140), que, segundo a ANAC, teria afastado a exigência de certificação prévia do valor da indenização como condição para a publicação do edital. A agência sustenta que essa mudança de orientação configurou uma “guinada surpresa” e que o acórdão embargado se tornou contraditório ao exigir a certificação prévia, para a qual não haveria tempo hábil, e, ao mesmo tempo, declarar expirado o prazo fatal de 2/6/2025 para a relicitação.

4. Em segundo lugar, a ANAC aponta omissão e contradição no que tange à preclusão. Argumenta que o Acórdão 431/2025-TCU-Plenário, citado na decisão embargada como marco preclusivo, era meramente interlocutório e não poderia ter gerado preclusão sobre questão de mérito sem

a devida instauração do contraditório. Alega, ainda, que o acórdão embargado ignorou a preclusão que teria sido efetivamente gerada pela decisão anterior do Ministro Vital do Rêgo, que teria estabilizado a matéria no sentido de não exigir a certificação prévia.

5. A embargante também suscita omissão e contradição quanto à não aplicação do precedente firmado no caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA), decidido no Acórdão 8/2023-TCU-Plenário. Afirma que a decisão embargada desconsiderou que, naquele caso, o próprio TCU expediu recomendação para que, nas futuras relicações, a certificação fosse exigida apenas como condição para a celebração do novo contrato, e não para a publicação do edital. Aduz, ademais, que o acórdão foi omissivo ao não analisar os argumentos da Agência sobre a inexistência de razões para diferenciar o caso de Viracopos do de ASGA.

6. Aponta, ainda, omissão do acórdão embargado por não ter considerado a legítima expectativa da ANAC, fundada na observância do rito da IN-TCU 81/2018, de ter os estudos e documentos da relicação analisados pelo Tribunal, uma vez que, seis meses antes do prazo final, a Agência acreditava ter cumprido todas as exigências para a conclusão do processo.

7. Por fim, a ANAC alega que o acórdão embargado incorre em uma contradição fundamental entre as teses firmadas (exigência de certificação prévia e prazo fatal expirado) e a finalidade pública do processo, que é a efetiva realização da relicação do aeroporto, argumentando que as conclusões do TCU inviabilizam o próprio objeto do acompanhamento.

8. Diante do exposto, a embargante requer que os embargos sejam acolhidos e providos, com efeitos infringentes, para sanar as omissões e contradições apontadas, modificar as conclusões do acórdão embargado e, conseqüentemente, dar provimento ao agravo para restabelecer o curso do processo de relicação.

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em face do Acórdão 1.461/2025-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal negou provimento a agravo interposto pela Agência contra despacho de minha autoria.

2. Nesta oportunidade, a embargante alega que a deliberação recorrida estaria eivada de múltiplas omissões e contradições, notadamente no que diz respeito à exigência de certificação prévia do cálculo de indenização, à fixação de um prazo fatal para a relicitação, à análise da preclusão e à aplicação de precedentes desta Corte.

3. Preliminarmente, cumpre analisar os requisitos de admissibilidade dos embargos de declaração, recurso de fundamentação vinculada, cujas hipóteses de cabimento estão estritamente delineadas no art. 287 do Regimento Interno do TCU e no art. 1.022 do Código de Processo Civil. Conforme a pacífica jurisprudência desta Corte, consolidada no elucidativo Acórdão 3.339/2013-TCU-Primeira Câmara, os vícios que autorizam o manejo dos embargos são específicos:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

(...) a contradição deve estar contida nos termos do *decisum* atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e doutrina, jurisprudência ou mesmo comando legal. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

4. Da análise das razões recursais, observo que os argumentos trazidos pela ANAC, a pretexto de apontar omissões e contradições, revelam, em verdade, mero inconformismo com o mérito da decisão proferida. A embargante não demonstra a existência de vícios intrínsecos no Acórdão 1.461/2025-TCU-Plenário, mas busca a rediscussão de teses já apreciadas e rechaçadas por este Colegiado, finalidade para a qual a via dos embargos declaratórios é manifestamente inadequada.

5. As supostas omissões e contradições – seja em relação à decisão do Ministro Vital do Rêgo, à aplicação do precedente do caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (Acórdão 8/2023-TCU-Plenário), à análise da preclusão ou à não retroatividade da Lei 14.368/2022 – foram, na realidade, pontos expressamente enfrentados no voto condutor do acórdão embargado. O que a ANAC classifica como “vício” é, na essência, a adoção de tese jurídica contrária aos seus interesses.

6. A tentativa de opor o acórdão recorrido a outras decisões proferidas nos autos ou em outros processos constitui alegação de contradição externa, incabível em sede de embargos. Da mesma forma, a discordância quanto à tese firmada sobre a preclusão (itens 3, 4 e 7 do Voto) e quanto às razões que diferenciaram o presente caso do precedente de São Gonçalo do Amarante (itens 5 a 8 do Voto) representa uma clara intenção de rediscutir o mérito e a justiça da deliberação.

7. A totalidade das ilações lançadas consiste, portanto, em tentativa de converter embargos de declaração em um recurso com efeito infringente para reformar o julgado, o que desvirtua por completo a natureza dessa espécie recursal. A inadequação da via eleita é patente, pois o que se ataca não é a clareza ou a integridade do acórdão, mas o próprio entendimento de mérito nele consagrado.

8. Nessas circunstâncias, a ausência de indicação de omissão, contradição ou obscuridade, nos estritos termos da lei e da jurisprudência, configura a falta de um dos pressupostos de admissibilidade específicos dos embargos de declaração.
9. Há de se expor, ademais, que diversos julgados deste Tribunal têm considerado que a reiteração, em embargos, de argumentos devidamente examinados e refutados pelo órgão julgador evidencia uso abusivo da espécie recursal, com intuito de evitar que a decisão produza os efeitos que lhe são inerentes. Cito, como exemplo, os Acórdãos 12.048/2023-TCU-Primeira Câmara, 12.068/2023-TCU-Primeira Câmara, 2.080/2023-TCU-Plenário e 125/2024-TCU-Plenário.
10. Assim, configurado o intuito meramente protelatório da iniciativa, convém alertar a embargante de que a oposição de novos embargos com o mesmo caráter será recebida como mera petição e não suspenderá a consumação do trânsito em julgado administrativo da deliberação original.
11. Adicionalmente, a embargante deve ser alertada de que é cabível a aplicação de multa em razão da oposição de embargos de declaração com intuito manifestamente protelatório e, na hipótese de reiteração, a elevação de seu valor e a exigência de prévio recolhimento da multa para interposição de novos recursos (art. 58 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 1.026, §§ 2º e 3º, da Lei 13.105/2015, na forma do art. 298 do RITCU).
12. Deste modo, uma vez que as razões apresentadas não se amoldam às hipóteses de cabimento previstas para a espécie, e diante da manifesta tentativa de rediscussão do mérito, o presente recurso não deve ser conhecido, por ausência de seus pressupostos de admissibilidade.
13. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 10 de setembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2096/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 009.470/2020-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Acompanhamento)
3. Interessados/Embargante:
 - 3.1. Interessados: Aeroportos Brasil - Viracopos S.A. (14.522.178/0001-07); Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89); Ministério da Infraestrutura (extinto); Ministério de Portos e Aeroportos (49.582.441/0001-38); Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento; Secretaria Nacional de Aviação Civil (37.115.342/0035-06).
 - 3.2. Embargante: Agência Nacional de Aviação Civil (07.947.821/0001-89).
4. Unidade Jurisdicionada: Agência Nacional de Aviação Civil.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Rodoviária e de Aviação Civil (AudRodoviaAviação).
8. Representação legal: Liana Claudia Hentges Cajal (50.920/OAB-DF), representando Aeroportos Brasil - Viracopos S.a.; Daniel Gustavo Santos Roque (31195/OAB-SP), Gustavo Leonardo Maia Pereira (24472/OAB-GO) e outros, representando Agência Nacional de Aviação Civil.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) em face do Acórdão 1.461/2025-TCU-Plenário, por meio do qual este Tribunal conheceu de agravo interposto pela Agência e negou-lhe provimento,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. não conhecer dos presentes embargos de declaração;
- 9.2. alertar à embargante que a oposição de novos embargos com finalidade assemelhada, tratando de matéria já analisada e rejeitada pelo Tribunal, além de ser recebida como mera petição, pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 1.026, § 2º, do Código de Processo Civil, além de não suspender o trânsito em julgado administrativo da deliberação original; e
- 9.3. dar ciência deste acórdão à embargante.

10. Ata nº 36/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 10/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2096-36/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral