GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 014.777/2026-6
Natureza: I Embargos de declaração (Representação)
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul - RS
Representação legal: Jair Jurandi Rodrigues (56636/OAB-DF), representando Construtora Artec S/A.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS EM. REPRESENTAÇÃO NÃO CONHECIDA POR AUSÊNCIA DE PREPONDERÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES QUANTO A ELEMENTOS OBJETIVOS DE INTERESSE PÚBLICO, À REPERCUSSÃO DA IRREGULARIDADE SOBRE A SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA, A INDÍCIOS DE ILEGALIDADE, À JURISPRUDÊNCIA E À FINALIDADE DA DILIGÊNCIA PROPOSTA. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE ADENTRAR NO MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO ANTE O SEU NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL DO REPRESENTANTE QUE NÃO É PARTE. AUSÊNCIA DE SUCUMBÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO.

## RELATÓRIO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Aero Caxias em face do Acórdão 2.002/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu da representação relativa a possíveis irregularidades na Concorrência 336/2025, promovida pelo Município de Caxias do Sul/RS, para execução das obras de infraestrutura do aeroporto regional da Serra Gaúcha/RS, ao fundamento de ausência de preponderância do interesse público, por considerar predominante a tutela de pretensão individual do licitante quanto à revisão de sua pontuação técnica e classificação no certame.

O embargante afirma, de início, não pretender renovar a discussão sobre a utilização da representação como instrumento de tutela de seu interesse subjetivo, mas obter pronunciamento situado, segundo alega, em plano diverso: a repercussão, para o exercício objetivo do controle externo, dos indícios concretos de ilegalidade identificados nos próprios autos.

Aponta, em primeiro lugar, omissão quanto aos elementos objetivos de interesse público constantes do próprio Relatório, sustentando que a instrução técnica registrou expressamente que a contratação envolve recursos federais, que existe interesse público no exame das irregularidades diante do risco de não seleção da proposta mais vantajosa e que a matéria justificaria atuação direta do Tribunal por sua materialidade e relevância. Argumenta que o voto condutor, embora tenha reconhecido a premissa de que "sempre existe interesse público na correção de atos administrativos", não teria esclarecido por que tais elementos seriam insuficientes para caracterizar repercussão objetiva sobre o interesse público.

Em segundo lugar, alega omissão quanto à repercussão objetiva da irregularidade sobre a seleção da proposta mais vantajosa. Sustenta que o voto teria considerado a pequena diferença entre as propostas como indicativo de predominância do interesse individual, mas que, no critério técnica e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009177.

preço adotado, ambos os consórcios obtiveram nota máxima em preço, tendo a classificação sido definida essencialmente pela avaliação técnica, componente atingido pela irregularidade cuja plausibilidade jurídica foi reconhecida na instrução.

Em terceiro lugar, suscita omissão quanto aos indícios de ilegalidade relacionados ao art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, ao item 5.13, alínea "e", do edital e ao Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, referentes à desconsideração de atestados transferidos à ETERC Engenharia Ltda. em decorrência de cisão parcial, sob o fundamento de que os atos societários teriam sido apresentados apenas na fase de habilitação.

Em quarto lugar, aponta omissão quanto à jurisprudência recente do Tribunal, especialmente os Acórdãos 1.788/2026, 1.064/2026, 884/2026 e 2.839/2025, todos do Plenário, nos quais teriam sido conhecidas representações formuladas por licitantes diretamente atingidos quando a irregularidade também repercutia sobre valores objetivos protegidos pela Corte.

Por fim, sustenta omissão quanto à repercussão da diligência proposta pela unidade técnica sobre o juízo de admissibilidade, argumentando que a apuração da pontuação técnica e da classificação final, na hipótese de consideração dos atos societários da cisão, seria indispensável para dimensionar a própria repercussão pública da irregularidade.

Requer o conhecimento e acolhimento dos embargos para suprir as omissões apontadas e, caso delas resulte alteração da premissa que fundamentou o não conhecimento, sejam atribuídos efeitos modificativos para afastar o item 9.1 do acórdão embargado, conhecer da representação e determinar seu prosseguimento; subsidiariamente, que seja integrado o acórdão mediante pronunciamento expresso sobre as omissões delimitadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009177.

# VOTO

Tratam os autos de embargos de declaração opostos pelo Consórcio Aero Caxias contra o Acórdão 2.002/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu da representação relativa à Concorrência 336/2025, promovida pelo Município de Caxias do Sul/RS, por não vislumbrar a preponderância do interesse público, requisito de admissibilidade da espécie.

Nesta oportunidade, o embargante alega, em síntese, que a deliberação estaria eivada de omissões quanto: (i) aos elementos objetivos de interesse público constantes do próprio Relatório; (ii) à repercussão da irregularidade sobre a seleção da proposta mais vantajosa; (iii) aos indícios de ilegalidade relacionados ao art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021; (iv) à jurisprudência recente do Tribunal; e (v) à finalidade da diligência proposta pela unidade técnica.

Satisfeitos os requisitos atinentes à espécie, os presentes embargos devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992.

Antes de adentrar no mérito das questões trazidas pelo embargante, impõe-se perquirir a existência de legitimidade recursal de representante em processo que não foi conhecido em razão do não preenchimento dos requisitos de admissibilidade.

No direito processual civil, se o processo é extinto sem julgamento de mérito, por ausência de condição da ação, o autor tem total interesse em recorrer para tentar demonstrar que a condição existe, reformar a sentença e obrigar o juiz a julgar o mérito da causa. Isso porque o autor da ação visa à obtenção da tutela de seu interesse próprio, particular, restando evidente o prejuízo que sofre com o não recebimento da ação.

Nos processos de representação no Tribunal, o representante atua apenas como propulsor inicial da ação, aquele que traz a matéria ao conhecimento do TCU, que passará a agir, de ofício, na busca da tutela do interesse público.

No caso dos autos, o reconhecimento, expresso pelo Colegiado, de que a matéria versava predominantemente sobre interesse particular da representante, e não sobre interesse público a ser tutelado pelo Tribunal, aproxima a situação, em essência, daquela do autor no processo civil que tem sua ação extinta sem julgamento de mérito por ausência de condição da ação.

Ocorre que, diferentemente da jurisdição cível, onde o Poder Judiciário detém a competência constitucional para compor lides e tutelar interesses subjetivos (públicos ou privados), o controle externo rege-se pelo princípio da tutela objetiva do Erário. Se, na via judicial, o autor recorre porque o Judiciário é a seara adequada para o seu pleito, no âmbito desta Corte de Contas não há competência para a tutela de interesses predominantemente privados.

Portanto, valer-se do caráter eminentemente privado da demanda para tentar legitimar a via recursal constitui esforço para forçar o Tribunal a atuar fora de sua jurisdição constitucional. A via adequada para tutelar esse interesse privado lesado é o Judiciário, não a via recursal do Tribunal.

Além disso, não há falar em sucumbência por parte da representante, uma vez que a recusa de atuação do Tribunal, por ausência de pressupostos, não configura "sucumbência" apta a gerar o direito de recorrer. A frustração de sua expectativa material deu-se no bojo do certame conduzido pelo Município de Caxias do Sul/RS, e não por força do acórdão recorrido.

Eventual ingresso do representante como parte interessada – requisito essencial para a interposição de recurso – só se justifica quando demonstrado, de forma inequívoca, que sua intervenção trará elementos novos e essenciais para a defesa do interesse público. Sendo incontroverso que a representação sequer foi conhecida justamente por visar a resguardar o interesse privado do licitante, esvazia-se qualquer razão legítima para sua admissão recursal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009363.

II

Ainda que, a título de argumentação, fosse superado o óbice ao conhecimento do recurso, a tese ofertada pelo representante não mereceria guarida.

Antes de tratar especificamente dos argumentos trazidos pelo embargante, lembro que essa espécie recursal, cujo objetivo é sanar eventuais omissões, obscuridades ou contradições, não deve ser manejada para rediscussão de questões já decididas.

A omissão que permite 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 a adoção de entendimento diverso do preferido pela recorrente, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência.

A contradição, por sua vez, deve ser interna à decisão, ou seja, deve estar contida nos termos em que foi proferida, não cabendo o confronto das razões de decidir do acórdão recorrido com aquelas contidas em quaisquer outras decisões, sejam elas do TCU ou do Poder Judiciário.

Fixadas tais premissas, passo ao exame das alegações da embargante.

Quanto à alegada omissão relativa aos elementos objetivos de interesse público constantes do Relatório – recursos federais, materialidade, risco de não seleção da proposta mais vantajosa e potencial de alteração da classificação –, não se verifica o vício apontado. O voto condutor enfrentou de forma expressa e direta a questão da existência de interesse público, consignando que "muito embora sempre exista interesse público na correção de atos administrativos, é preciso que este Tribunal limite sua atuação aos casos em que ele prepondere em relação aos interesses privados, sob pena de transformar esta Casa em instância recursal de decisões administrativas".

Não houve omissão em relação aos elementos registrados na instrução; ao contrário, este Relator divergiu expressamente da análise efetuada, tendo concluído que, no caso concreto, a pretensão do representante consistia essencialmente na tutela de seu interesse individual de revisão da decisão administrativa com o objetivo de reverter a ordem de classificação no certame.

Consignei, de forma clara, que em processos de representação a atuação do TCU deve ser balizada primordialmente pela defesa do interesse público, não cabendo ao Tribunal atuar na defesa de interesses particulares, por mais legítimos que sejam. Registrei, ainda, a necessidade deste Tribunal limitar sua atuação aos casos em que ele prepondere em relação aos interesses privados, sob pena de transformar esta Casa em instância recursal de decisões administrativas, concluindo que, no caso concreto, o representante buscava valer-se do TCU para a revisão da alteração de sua nota técnica, veiculando pretensão de tutela predominantemente particular.

Não há, portanto, omissão: a matéria foi apreciada e decidida, apenas com base em entendimento diverso daquele defendido pela embargante. Registre-se que a divergência entre a conclusão do voto e a proposta de encaminhamento da unidade técnica não configura vício sanável por embargos, pois o Relator não está vinculado às manifestações da instrução, sendo-lhe lícito decidir de forma fundamentadamente diversa, como neste caso.

A circunstância de o voto ter concluído pela não preponderância do interesse público, apesar dos elementos registrados na instrução, traduz exatamente o exercício da função de julgar do relator, cuja conclusão foi acompanhada, por unanimidade, pelo Plenário. Como assentado na jurisprudência transcrita, não constitui omissão a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte.

Relativamente à suposta omissão quanto à repercussão da irregularidade sobre a seleção da proposta mais vantajosa e ao fato de ambos os licitantes terem obtido nota máxima no critério preço, também não assiste razão ao embargante. O voto condutor examinou expressamente a diferença entre as propostas, consignando que "ambos alcançaram nota máxima na avaliação da proposta de preço



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009363.

(100 pontos) e, após o julgamento dos recursos, a nota técnica final atribuída ao Consórcio Aero Caxias foi de 69,5 pontos, enquanto o Consórcio Terracom obteve 71".

Este Relator não apenas conhecia essas informações como foram elas que fundamentaram a conclusão de que, "nessa situação em que as propostas são praticamente equivalentes, o representante busca se valer do TCU para obter a revisão de sua pontuação técnica, veiculando pretensão em que a tutela de seu interesse particular é predominante". O que pretende o embargante, em verdade, é atribuir a esses mesmos fatos interpretação distinta, o que refoge ao âmbito dos embargos declaratórios.

No tocante à alegada omissão sobre os indícios de ilegalidade relacionados ao art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021, ao item 5.13, alínea "e", do edital e ao Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, cumpre esclarecer que a deliberação embargada não conheceu da representação. Ao assim decidir, o Tribunal não adentrou o mérito das irregularidades apontadas, justamente porque ausente o requisito de admissibilidade da preponderância do interesse público. Não há omissão em não se pronunciar sobre o mérito de questão cujo exame restou prejudicado pela decisão de não conhecimento. O relatório, ademais, reproduziu integralmente a instrução técnica que examinou essa questão, de modo que os fundamentos invocados pelo embargante estão plenamente registrados nos autos e foram considerados no juízo de admissibilidade.

Quanto à pretendida omissão relativa à jurisprudência do Tribunal – Acórdãos 1.788/2026, 1.064/2026, 884/2026 e 2.839/2025, todos do Plenário, cabe destacar que os embargos de declaração não constituem via adequada para o cotejo da deliberação embargada com precedentes desta Corte. Conforme assentado anteriormente neste voto, não cabe alegação de contradição ou omissão entre o acórdão embargado e a jurisprudência, sendo essa espécie de alegação pertinente apenas em sede de recurso destinado à reforma da decisão, no qual o comando atacado é contrastado com o ordenamento jurídico e com os precedentes da Casa. A pretensão de que o Tribunal se pronuncie sobre a distinção entre a hipótese dos autos e os precedentes citados extrapola os estreitos limites dos aclaratórios.

Por fim, no que diz respeito à suposta omissão quanto à finalidade e relevância da diligência proposta pela unidade técnica, o vício também não se configura. A proposta de diligência e oitiva estava atrelada ao conhecimento da representação e à eventual concessão de medida cautelar, encaminhamento que restou superado pela decisão de não conhecimento adotada pelo Plenário. Uma vez concluído pela ausência do requisito de admissibilidade, tornou-se logicamente prejudicada a realização das diligências instrutórias propostas, não havendo omissão a suprir. A decisão de não conhecer da representação torna desnecessária a produção de elementos instrutórios adicionais, pois a controvérsia sequer transpôs o juízo de admissibilidade.

Em verdade, a leitura das razões recursais evidencia que a pretensão do embargante consiste em rediscutir o mérito da matéria decidida por este Colegiado, buscando a revisão da premissa que conduziu ao não conhecimento da representação. Tanto é assim que o próprio embargante requer, expressamente, a atribuição de efeitos modificativos para afastar o item 9.1 do acórdão, conhecer da representação e determinar seu prosseguimento. Contudo, tal finalidade é incabível na espécie recursal eleita, que é via estreita destinada tão somente a integrar ou esclarecer a decisão impugnada.

Vale lembrar que a irresignação da representante nasce de decisão do órgão licitante que, ao apreciar recurso interposto por outra concorrente, corrigiu a nota técnica do representante, o que resultou na alteração da classificação das propostas, tendo sido declarada vencedora a empresa que havia impugnado o julgamento das notas técnicas.

Assim, o processamento da representação implicaria chamar também essa outra empresa participante, já que a decisão poderia alterar ato que lhe havia sido favorável, passando este Tribunal a dirimir o conflito entre as duas licitantes a respeito de como pontuar os diversos atestados que foram apresentados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009363.

A meu sentir, está nítido que os interesses em jogo nesta representação são preponderantemente de natureza particular, com duas empresas disputando as respectivas situações no certame, tendo ambas apresentado propostas e atestados extremamente similares, razão que levou à conclusão de que esse conflito poderia ser melhor resolvido no âmbito do poder judiciário, a quem caberia decidir qual das empresas tem razão na forma de pontuar os atestados apresentados.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2026.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009363.

ACÓRDÃO Nº 2826/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.777/2026-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração (Representação).
3. Interessados/Responsáveis/Embargantes:
3.1. Embargante: Construtora Artec S/a (00.086.165/0001-28).
4. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul - RS.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Jair Jurandi Rodrigues (56636/OAB-DF), representando Construtora Artec S/a.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos em face do Acórdão 2.002/2026-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal não conheceu de representação;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. não conhecer dos embargos de declaração;

9.2. dar ciência desta deliberação ao embargante.

10. Ata n° 40/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 14/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2826-40/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Augusto Nardes, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009377.