

A ADMISSIBILIDADE DE REPRESENTAÇÃO PERANTE O TCU SEM PRÉVIA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO NA LICITAÇÃO: ANÁLISE DO ACÓRDÃO 1.063/2026-PLENÁRIO

João Antonio Luz Bolognesi

Bacharel em Direito pela PUCPR

Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

joao.bolognesi@justen.com.br

Matheus Nunes Valloto

Acadêmico em Direito da UFPR

Estagiário de Justen, Pereira, Oliveira e Talamini

matheus.valloto@justen.com.br

1. Introdução

A possibilidade de o particular provocar diretamente o Tribunal de Contas da União, sem antes aguardar a conclusão das instâncias administrativas do órgão responsável pela contratação, constitui questão relevante no âmbito do controle das contratações públicas.

O problema ganha especial importância diante do modelo das três linhas de defesa do art. 169 da Lei 14.133/2021, que distribui funções de gestão, controle e fiscalização entre diferentes estruturas da Administração e dos órgãos de controle.

É nesse contexto que se insere o Acórdão 1.063/2026-Plenário, proferido em 29 de abril de 2026, no âmbito do TC 004.829/2026-3. O caso envolveu representação apresentada por uma empresa privada a respeito de possíveis irregularidades no Pregão 90.020/2025, de responsabilidade do Superior Tribunal de Justiça. A empresa havia provocado o TCU enquanto ainda estavam pendentes de apreciação recursos administrativos apresentados no âmbito do próprio STJ.

2. O caso concreto e a controvérsia submetida ao TCU

A representação apontou divergências entre na condução do certame, evidenciadas por possíveis incongruências entre as disposições previstas no edital e as orientações prestadas pelo pregoeiro sobre a formulação das propostas. Também afirmou a existência de dano irreversível para a Administração Pública caso o TCU não suspendesse imediatamente a licitação.

O TCU, no entanto, não analisou o mérito dessas alegações.

A unidade técnica reconheceu que estavam presentes diversos requisitos formais de admissibilidade: a matéria estava inserida na competência do Tribunal, o responsável encontrava-se sujeito à sua jurisdição, havia legitimidade da representante e existiam indícios das irregularidades alegadas.

Ainda assim, propôs o não conhecimento da representação por entender ausente “interesse público” para a atuação do Tribunal naquele momento. Para tanto, invocou as três linhas de defesa do art. 169 da Lei 14.133/2021, a pendência de análise administrativa e o risco de transformar o TCU em instância recursal de licitações promovidas pela Administração Pública.

No Acórdão, o Plenário acompanhou por unanimidade o voto do Ministro Relator (Benjamin Zymler) e estabeleceu importante distinção: o prévio esgotamento da via administrativa não constitui requisito de admissibilidade da representação fundada no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021.

A existência de recurso administrativo pendente pode ser relevante para avaliar a necessidade da atuação imediata do TCU, mas não transforma o esgotamento da instância administrativa em condição jurídica para o conhecimento da representação.

A unidade técnica citou diversos precedentes nos quais o TCU havia enfatizado a necessidade de observância em sequência das linhas de defesa (dentre os quais, os Acórdãos 1.354/2023, 1.038/2023 e 1.146/2024). Ao examinar os onze precedentes invocados, o relator observou que apenas dois haviam sido votados individualmente. E nestes, o não conhecimento decorreu da avaliação do interesse público no caso concreto, não simplesmente da falta de interposição de recurso administrativo. Os outros nove foram decididos por acórdão de relação.

A questão submetida ao Plenário, portanto, não era propriamente se a Administração deveria ser autorizada a concluir sua análise antes de eventual atuação do Tribunal. O ponto central era outro.

3. A questão enfrentada no Acórdão 1.063/2026-Plenário

3.1. O art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021 – desnecessidade de recurso administrativo prévio

O primeiro fundamento central do acórdão ora analisado decorre da interpretação do art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, segundo o qual *“qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.”*

O Ministro Relator (Benjamin Zymler) destacou que o dispositivo não condiciona o exercício desse direito ao prévio esgotamento dos recursos administrativos disponíveis perante o órgão licitante:

“Não me parece possível extrair, contudo, nem do art. 169 da Lei 14.133/2021, nem da jurisprudência desta Corte – em análise detalhada das circunstâncias que pautaram as decisões – uma condição procedimental não escrita segundo a qual a representação ao TCU somente seria admissível após o prévio manejo de recurso administrativo perante o órgão licitante. O § 4º do art. 170 do referido normativo confere legitimação ampla (“qualquer licitante, contratado ou

“pessoa física ou jurídica”) para representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação da lei, sem subordinar esse direito ao esgotamento prévio da via administrativa.”

Por isso, o item 9.3 do Acórdão orientou a unidade técnica a deixar de propor o não conhecimento de representações ou denúncias com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, unicamente porque o licitante não apresentou recurso administrativo ao órgão jurisdicionado.

3.2. O art. 169 da Lei 14.133/2021 – as três linhas de defesa

O segundo fundamento central do acórdão está relacionado ao art. 169 da Lei 14.133/2021. O dispositivo estabelece que as contratações públicas devem se submeter a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, estruturadas em três linhas de defesa.

A primeira envolve os agentes públicos e servidores que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade. A segunda compreende as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade. A terceira é formada pelo órgão central de controle interno e pelos tribunais de contas.

Segundo o voto do Relator, a teoria das linhas de defesa constitui um modelo de organização das atividades de governança, gestão de riscos e controle, e não uma regra processual que imponha ao particular o dever de esgotar as instâncias administrativas antes de representar ao Tribunal:

“A teoria das linhas de defesa, por sua vez, não se designa propriamente a isso. O art. 169 da Lei 14.133/2021 insere as linhas de defesa no contexto de “práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo”, e a própria orientação do TCU sobre o dispositivo ressalta que tais práticas não se restringem à existência de uma unidade orgânica de controle interno, devendo ser implementadas em todo o macroprocesso de contratação.”

O art. 169 organiza o sistema de controle das contratações públicas. Já o art. 170, § 4º, disciplina a legitimidade para provocar os órgãos de controle diante de possíveis irregularidades. Não há, entre os dois dispositivos, regra expressa que faça o exercício da faculdade prevista no art. 170 depender do prévio encerramento dos mecanismos administrativos.

3.3. Conhecimento da representação e atuação imediata do TCU

No julgamento em questão, o Tribunal não afirmou que a existência de recurso administrativo pendente seja juridicamente irrelevante. Ao contrário, reconheceu que a pendência de manifestação da própria Administração pode ser relevante para avaliar a necessidade de atuação imediata do controle externo.

O TCU conheceu a representação, mas, diante da ausência de risco, materialidade ou relevância suficientes, encaminhou cópia das peças ao ente

licitante e ao seu controle interno para a adoção das providências de sua alçada. Deixou de apreciar o mérito das irregularidades narradas e arquivou o processo.

4. Repercussões práticas

O entendimento firmado no Acórdão 1.063/2026-Plenário possui relevância prática para os licitantes e para a Administração Pública.

A decisão esclarece que o licitante pode representar ao TCU antes de interpor recurso administrativo ou de aguardar seu julgamento. Mas isso não significa que seja indiferente interpor o recurso administrativo. A existência de manifestação administrativa prévia pode contribuir para a formação do conjunto probatório, permitir o exercício da autotutela e fornecer elementos relevantes para a avaliação da necessidade de atuação do TCU.

Para a Administração, o precedente reforça a necessidade de que os mecanismos internos de controle sejam efetivos e capazes de responder às irregularidades suscitadas pelos licitantes, sem que isso seja compreendido como uma barreira à atuação dos órgãos de controle externo.

5. Conclusão

O Acórdão 1.063/2026-Plenário estabelece importante distinção no regime de controle das contratações públicas sob a Lei 14.133/2021.

O art. 170, § 4º, assegura legitimidade ampla para a apresentação de representações aos órgãos de controle e não condiciona esse direito ao prévio esgotamento dos recursos administrativos perante o órgão ou entidade licitante.

A estrutura das três linhas de defesa prevista no art. 169, por sua vez, não constitui uma regra de exaurimento da via administrativa. Trata-se de modelo de governança, gestão de riscos e controle preventivo destinado à organização das responsabilidades dentro do sistema de contratações públicas.

O precedente, em última análise, preserva a avaliação concreta da necessidade de atuação do TCU. No caso, a representação foi conhecida, mas o Tribunal optou pelo encaminhamento ao ente licitante e pelo arquivamento, sem examinar o mérito das supostas irregularidades.

Informação bibliográfica do texto:

Bolognesi, João Antonio Luz; Valloto, Matheus Nunes. A admissibilidade de Representação perante o TCU sem prévia interposição de recurso administrativo na licitação: análise do Acórdão 1.063/2026-Plenário. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 236, outubro de 2026, disponível em www.justen.com.br. Acesso em [data].