



Voto do Relator 01449/2025-5

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 01929/2025-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

Setor: GAC - Davi Diniz - Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de

Carvalho **Criação:** 26/03/2025 08:56

UG: DER-ES - Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo **Relator:** Davi Diniz de Carvalho

Representante: LOCKIN CONSTRUTORA LTDA

Responsável: JOSE EUSTAQUIO DE FREITAS, JEAN CARLA DE FREITAS BALINHAS

Procuradores: LARISSA SIRTOLI RECLA (OAB: 23011-ES), MARIANA FERNANDES BELIQUI (OAB: 15918-ES), LUDGERO FERREIRA LIBERATO DOS SANTOS (OAB: 21748-ES), ALEX DE FREITAS ROSETTI (OAB: 10042-ES), CHRISTINA CORDEIRO DOS SANTOS (OAB: 12142-ES), CARLOS EDUARDO AMARAL DE SOUZA (OAB: 10107-ES), MARCELO ABELHA RODRIGUES (OAB: 7029-ES), FLAVIO CHEIM JORGE (OAB: 262B-ES)

Produzido em fase anterior ao julgamento

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
REPRESENTAÇÃO – DER-ES (DEPARTAMENTO DE
EDIFICAÇÕES E RODOVIAS DO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO) – CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA
90035/2024 – DETERMINAR O PROSSEGUIMENTO
DO FEITO - ENCAMINHAR OS AUTOS À SEGEX
PARA INSTRUÇÃO PARA ANÁLISE DA
CONCESSÃO DO PEDIDO CAUTELAR.**

1. O relator do processo não se encontra vinculado ao pronunciamento da Unidade Técnica, podendo abrir divergência quanto ao resultado de eventual análise de seletividade.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, formulada com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Lockin Construtora Ltda, em face do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES), versando sobre supostas irregularidades constantes do Edital de Concorrência Eletrônica n. 90035/2024, cujo objeto trata da *“contratação de empresa ou consórcio especializado na execução da obra de serviços remanescentes para implantação e pavimentação da Rodovia ES-388, entr. ES-060 (Barra do Jucu) – Xuri – entr. BR-101 (Amarelos), na área de abrangência da Superintendência Executiva Regional I (SR-1) do Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo – DER-ES”*.

Em síntese, na peça inicial, o representante alega suposta irregularidade de exíguo prazo (1 dia útil) para cumprimento de pedido de diligência para esclarecimentos e



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

demonstração de exequibilidade, visando esclarecer composições de preço anteriormente encaminhadas, por parte Comissão de Contratação.

Diante das supostas irregularidades apontadas na peça inaugural, o representante pugna pelo deferimento da medida cautelar a fim de suspender o certame, formulando seus pedidos, ao final, nos seguintes termos:

7. Requerimentos

Por todo o exposto, requer-se que a presente representação seja admitida e que:

- a) seja concedida medida cautelar, inaudita altera pars, em caráter de urgência, por decisão monocrática, para determinar: (i) a imediata suspensão do Edital de Concorrência Eletrônica nº 90035/2024 do DER/ES, tornando sem efeito eventuais atos praticados até a efetiva concessão desta cautelar, até ulterior decisão dessa Corte de Contas ou, ao menos, (ii) que a Administração se abstenha adjudicar e homologar o resultado do certame;
- b) No mérito, seja a presente representação julgada procedente para o fim de determinar o retorno à fase de julgamento das propostas do Edital de Concorrência Eletrônica nº 90035/2024 do DER/ES, para promover a realização de novas diligências, em prazo razoável e compatível com a complexidade do presente processo licitatório, com vistas a concreta aferição de exequibilidade das propostas de preços, nos termos do art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, garantindo, assim, o conhecimento de todos os potenciais licitantes das alterações empreendidas e, por conseguinte, a ampla participação no certame.

Após a análise inicial dos autos processuais, por meio da Decisão Monocrática (DECM) 131/2025 (doc. 35), a representação foi conhecida. Na mesma decisão, foi determinada a notificação do Sr. José Eustáquio de Freitas, Diretor Presidente do DER, e da Sra. Jean Carla de Freitas Balinhas, Agente de Contratação/Pregoeira, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, se manifestassem sobre as supostas ilegalidades apontadas nesta representação, bem como apresentassem cópia integral, em meio digital, do processo administrativo referente ao procedimento da Concorrência Eletrônica nº 90035/2024, oferecendo informações complementares.

Em atendimento aos Termos de Notificação 211/2025 e 212/2025, os responsáveis, juntaram aos autos informações e documentos (docs. 43 a 47).

Ato contínuo, o feito foi remetido ao Núcleo de Controle Externo de Construção Civil Pesada (NCP), que submeteu a representação ao procedimento de análise de



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

seletividade, no qual ela foi considerada “*não selecionável*”, conforme evidência a Análise de Seletividade 68/2025 (doc. 51).

Em consequência, a unidade técnica emitiu a Manifestação Técnica (MT) 976/2025 (doc. 51), cuja proposta de encaminhamento se deu no seguinte sentido:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

- a) Determinar a notificação do Sr. José Eustáquio de Freitas, Diretor Presidente do DER-ES, bem como da Sra. Jean Carla de Freitas Balinhas, Agente de Contratação – Pregoeira (DERES), para adoção de providências que entenderem cabíveis em relação aos fatos representados, nos termos do artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES;
- b) Extinção do feito sem resolução de mérito, nos termos do inciso II, art. 6º, da Res. 375/2023, c/c o artigo 177-A, § 3º, inciso II do RITCEES; c) Arquivamento dos presentes autos, nos termos do inciso III, art. 330 do RITCEES; d) Ciência da decisão a ser deliberada ao representante.

Por fim, os autos retornaram a este gabinete para deliberação.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

Como sobredito, tratam os autos de Representação, formulada com pedido de medida cautelar, proposta pela empresa Lockin Construtora Ltda, em face do Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Espírito Santo (DER-ES), versando sobre supostas irregularidades constantes do Edital de Concorrência Eletrônica n. 90035/2024, cujo objeto trata da *“contratação de empresa ou consórcio especializado na execução da obra de serviços remanescentes para implantação e pavimentação da Rodovia ES-388, entr. ES-060 (Barra do Jucu) – Xuri – entr. BR-101 (Amarelos), na área de abrangência da Superintendência Executiva Regional I (SR-1) do Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo – DER-ES”*.

Em um exame preliminar, nota-se que a unidade técnica desta Corte entendeu, em síntese, pela extinção do feito sem resolução de mérito, com amparo no artigo 177-A, § 3º, II, do RITCEES c/c art. 6º, II, da Resolução TC 375/2023 – análise de seletividade.



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

Em que pese a conclusão defendida pela unidade técnica, ao me debruçar sobre o presente caso, diante da análise dos documentos acostados aos autos, a matéria e o momento processual em que se encontra o Processo 1929/2025, tenho que a solução deva ser pela continuidade da instrução processual, com posterior exame da concessão da medida cautelar pleiteada.

Explico.

Consta dos fundamentados apresentados na exordial que o Edital de Concorrência Eletrônica nº 90035/2024 teria sido publicado com o prazo de vigência de 270 (duzentos e setenta) dias, adotando o critério de julgamento de menor preço, sob o regime de execução de empreitada por preço unitário e valor orçado estimado de R\$ 8.295.086,49 (oito milhões, duzentos e noventa e cinco mil, oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos).

Sustenta a representante que teria se classificado em 1º colocada na licitação em tela, apresentando o valor final de R\$ 5.880.058,50 (cinco milhões, oitocentos e oitenta mil, cinquenta e oito reais e cinquenta centavos) e desconto de 29,11% (vinte e nove vírgula onze por cento).

Nesse contexto, informa que a Comissão de licitação teria a convocado para demonstrar a exequibilidade da sua proposta, tendo sido solicitada a apresentação das composições de custos referentes aos preços apresentados, bem como documentos que julgasse necessários para atendimento da diligência nº 01, **no prazo de 03 (três) dias úteis**.

Prossegue informando que a LOCKIN já teria se antecipado e encaminhado as composições junto da proposta adequada ao último lance, mesmo sem exigência editalícia, em um ato de boa-fé e de cooperação.

Contudo, retrata que teria sido surpreendida no dia 24/01/2025, com um novo pedido de diligência feito pela r. Comissão, a fim de que prestasse esclarecimentos e demonstrasse a exequibilidade, concedendo o exíguo prazo de 1 (um) dia útil para atendimento.

Neste aspecto, aponta que o prazo concedido seria extremamente curto e irrazoável, considerando a complexidade e o volume de documentos que teria que levantar, além



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

da grandiosidade da licitação, demonstrada por meio de vultoso valor orçamentário estimado para a contratação.

À vista disso, informa que teria sido prejudicada com a sua desclassificação, complementando suas razões nos seguintes termos:

Ocorre que, d.v., a Comissão de Contratação² realizou a análise dos documentos remetidos pelas licitantes embasada em critérios não objetivos e não previstos no Edital, em frontal violação aos itens 7.9, 7.10 e 7.11 do Instrumento Editalício e à legislação aplicável.

Observa-se, assim, da Ata de Análise de Julgamento de Preços, que a d. Comissão desclassificou a proposta da representante, que estava com desconto acima de 25%, sem a aferição concreta de sua exequibilidade.

Portanto, verifica-se que o DER-ES, data vênua, (iii) desvirtuou o fim a que se propõe a realização da diligência, (iv) tornando como absoluta a presunção de inexequibilidade de preços, eis que desconsiderou as composições reais de preços considerados pela licitante.

Tais medidas, aliadas ao exíguo prazo concedido para atendimento à diligência, afiguram-se como (i) restritivas ao caráter competitivo do certame, (ii) em patente violação a princípios como o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

A condução do certame pela Comissão de Contratação na forma indicada revela-se destoante da legislação vigente em matéria de licitações, da jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES).

(...)

Aliás, a representante tanto foi prejudicada devido ao prazo curto de apenas 01 (um) dia útil, não conseguiu comprovar o preço ofertado do insumo 10071 - Madeira roliça, pertencente ao serviço 41095 - Remoção de solos moles, incluindo carregamento mecânico com escavadeira hidráulica, para o ofertou desconto de 24,99%, uma vez que não foi possível reunir proposta/NF para comprovar o valor nesse curto espaço de tempo.

Diante das informações fornecidas, a representante aponta a ocorrência de irregularidades, fundamentadas nos seguintes tópicos: (i) concessão de prazo exíguo para apresentação dos documentos; (ii) irregularidades na aferição de exequibilidade da proposta de preço da representante pela Comissão de Contratação; (iii) violação a princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, ampla concorrência, economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, seleção da proposta mais vantajosa e razoabilidade; (iv) comportamento contraditório da Administração Pública contratante.



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

Pugna, assim, pelo deferimento da medida cautelar a fim de suspender o certame, tornando sem efeito eventuais atos praticados até a efetiva concessão da cautelar pleiteada, até ulterior decisão desta Corte de Contas, bem como que a Administração se abstenha adjudicar e homologar o resultado do certame.

Pois bem.

Como visto, em que pese a narrativa acima mencionada feita pela representante, a análise de seletividade retornou como “*não selecionável*”, vez que atingiu a pontuação de 42,53, conforme assentado na Análise de Seletividade 68/2025 (doc. 51), no índice

RROMa, não tendo sido realizada a análise do índice GUT.

Malgrado o resultado da análise de seletividade em referência, compreendo que (i) o vultoso orçamento que envolve a contratação sob comento, somado ao seu (ii) elevado grau de complexidade e conjuntamente com o fato de o Departamento De Estradas E Rodagem Do Espírito Santo - DER/ES (iii) incorrer, novamente, em conduta semelhante e reiterada de forma equivocada (**concessão de prazo exíguo para comprovação de exequibilidade**, dentre outros), mesmo depois ter sido alertado em casos pretéritos por esta Corte de Contas (vide **Processo 10824/2024**), são suficientes para se determinar o prosseguimento da instrução processual, principalmente diante do (iv) elevado prejuízo financeiro que a Administração pode vir a sofrer, com a eventual desclassificação da empresa que ofereceu o melhor preço de contratação.

Apenas como forma de complementação ao debate, entendo pertinente transcrever trecho da Instrução Técnica Inicial 5/2025 (doc. 380, Processo 10824/2024) **sobre a concessão de prazo exíguo para o envio da documentação necessária para a aferição da exequibilidade (item 4.1 da peça técnica em referência), tendo os auditores reconhecido a irregularidade** (análoga ao presente caso) e se manifestado no seguinte sentido:

Um prazo curto pode comprometer a ampla defesa e a participação equitativa dos interessados para todos os lotes, elementos fundamentais para assegurar a legalidade e a transparência do procedimento licitatório. Assim, é indispensável que a administração observe critérios razoáveis ao fixar os prazos, de forma a possibilitar que os envolvidos apresentem suas argumentações e



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

documentações de maneira adequada, garantindo a segurança jurídica e evitando possíveis contestações futuras.

Entende-se que, pelo exposto anteriormente, **o prazo concedido foi insuficiente para atender às exigências de comprovação documental**, especialmente considerando a complexidade do objeto licitado. Recomenda-se que o órgão observe com maior atenção a natureza e a complexidade das licitações ao definir os prazos para o envio da documentação, de forma a garantir condições adequadas para que todas as licitantes possam atender às exigências de forma completa e eficiente.

Dessa forma, entende-se que houve irregularidade quanto ao prazo concedido para análise de demonstração de exequibilidade de proposta na Concorrência Eletrônica 90022/2024.

Neste momento, abro parênteses para reforçar o entendimento de que o relator do processo não se encontra vinculado ao pronunciamento da Unidade Técnica, podendo abrir divergência quanto ao resultado de eventual análise de seletividade.

Por fim, é necessário pontuar que o feito se encontra ainda em fase inicial de instrução, de modo que, em tendo sido superada a análise de seletividade, há que se determinar a remessa dos autos à unidade técnica para a apreciação dos requisitos da concessão – ou não - da medida cautelar.

Ao tratar do tema, o art. Art. 177-A, § 2º-A, preceitua que:

§ 2º-A A remessa à unidade técnica para a análise prévia de seletividade, prevista no caput, ocorrerá antes da apreciação de medida cautelar, exceto nos casos em que, por fundamentada urgência, o Relator entender que deva deferir-la ou indeferir-la anteriormente.

Associado aos requisitos explícitos sobre a temática das cautelares constantes do regramento aplicado aos procedimentos que tramitam nesta Corte de Contas, deve-se ter em conta ainda a necessidade de se avaliar o que convencionou-se denominar de “*periculum in mora reverso*” quando da concessão, ou não, de medidas cautelares.

Isto porque, em determinadas hipóteses, ao sopesar as circunstâncias, deve ser verificada se a concessão da medida cautelar proposta não acarretará risco de se implantar situação mais gravosa à ordem administrativa em geral e aos municípios.



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414
Produzido em fase anterior ao julgamento



Gabinete do Conselheiro Davi Diniz de Carvalho

Por todo o exposto, entendo pela necessidade de se ouvir a unidade técnica desta Corte a fim de que a decisão acerca do preenchimento ou não dos requisitos da medida cautelar tenha uma análise mais aclarada e aprofundada.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, divergindo integralmente do entendimento técnico, VOTO para que seja adotada a proposta de deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro Relator

DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo relator, em:

III. 1. DAR PROSSEGUIMENTO à instrução do feito, na forma legal e regimental;

III. 2. ENCAMINHAR os autos à SEGEX para instrução, notadamente quanto a análise da concessão do pedido cautelar;

III.3. DAR CIÊNCIA aos interessados, na forma regimental.



Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8F270-C8F2D-41414