

Licitação por item e por lote: características e procedimento

Por: Priscila Segala Kalluf

Advogada em Curitiba. Consultora da JML Consultoria e Eventos Ltda. Atuou na área de licitações e contratos no SESC/PR pelo período de cinco anos, assessorando concomitantemente em expedientes da FECOMÉRCIO/PR. Atuou como suplente da FECOMÉRCIO/PR na Junta de Recursos Administrativos Tributários da Prefeitura Municipal de Curitiba. Integrante da equipe de apoio técnico da Revista JML de Licitações e Contratos.

O presente estudo visa nortear, em linhas gerais, o procedimento a ser adotado para a utilização da licitação por item ou por lote, conforme o caso concreto admitir, discorrendo brevemente sobre seu cabimento, previsão legal, procedimento e algumas considerações pertinentes ao tema, tendo por primazia a independência característica de cada item/lote como se fosse uma licitação autônoma, mas com a peculiaridade de ser processada conjugadamente com outros certames (itens/lotos).

CABIMENTO DA LICITAÇÃO POR ITEM E POR LOTE

Diante de objetos complexos, distintos ou divisíveis cabe, como regra e conforme o caso concreto justificar, a realização de licitação por itens ou lotes, que está prevista no art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93¹, de modo a majorar a competitividade do certame.

Anote-se que a adjudicação dos objetos deve ser procedida por itens/lotos, nos termos da Súmula n.º 247 do Tribunal de Contas da União, devido ao fato de cada item/lote corresponder a uma licitação autônoma:

¹ “Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” (grifou-se)

POSSIBILIDADE ECONÔMICA E TÉCNICA PARA DIVISÃO DO OBJETO

Cumpra esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Quando a Administração concluir pela necessidade de instauração de licitação deve verificar a possibilidade técnica e econômica de dividir o objeto em vários itens/lotos, permitindo que um número maior de interessados participe da disputa, o que, em decorrência, aumenta a competitividade e viabiliza a obtenção de melhores propostas.

O Tribunal de Contas da União recomenda que a licitação seja procedida por itens/lotos sempre que econômica e tecnicamente viável, cabendo a Administração, justificadamente, demonstrar a vantagem da opção feita.

Enfim, a licitação por itens ou lotes deve ser econômica e tecnicamente viável, ou seja, a divisão do objeto em vários itens/lotos não pode culminar na elevação do custo da contratação de forma global, nem tampouco afetar a integridade do objeto pretendido ou comprometer a perfeita execução do mesmo. Isso porque em determinadas situações a divisão do objeto pode desnaturá-lo ou mesmo mostrar-se mais gravosa para a Administração, fatos esses que devem ser verificados e justificados pela autoridade competente.

Colaciona-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria:

“3. O fracionamento das compras, obras e serviços, nos termos do § 1º do art. 23 da Lei n. 8.666/93 somente pode ocorrer com demonstração técnica e econômica de que tal opção é viável, bem como que enseja melhor atingir o interesse público, manifestado pela ampliação da concorrência.”²

A divisão do objeto não pode, portanto, causar prejuízo para o conjunto ou complexo licitado, observando-se que cada item/lote cinge-se a certame autônomo, com julgamento independente.

Os quantitativos mínimos estabelecidos no edital, por sua vez, devem resguardar a economia de escala, ou seja, deve observar que quanto maior a quantidade do bem licitado, menor poderá ser o seu custo, até o limite em que a quantidade não importe, pois o preço manter-se-á reduzido.

² STJ. RMS 34.417/ES. Segunda Turma.

LICITAÇÃO POR ITENS X LICITAÇÃO POR LOTES

Na licitação por itens, o objeto é dividido em partes específicas, cada qual representando um bem de forma autônoma, razão pela qual aumenta a competitividade do certame, pois possibilita a participação de vários fornecedores.

Por sua vez, na licitação por lotes há o agrupamento de diversos itens que formarão o lote. Destaca-se que para a definição do lote a Administração deve agir com cautela, razoabilidade e proporcionalidade para identificar os itens que o integrarão, pois os itens agrupados devem guardar compatibilidade entre si, observando-se, inclusive as regras de mercado para a comercialização dos produtos, de modo a manter a competitividade necessária à disputa. Em determinados casos não é adequado o agrupamento de itens que, embora possuam o mesmo gênero, são produzidos e comercializados de forma diversa, tal como ocorre com o leite e seus derivados, como queijo e iogurtes. Embora possam ser comercializados pela mesma empresa (mercados, distribuidoras de alimentos, etc.), podem ter fabricantes específicos para cada produto, sendo oportuna a divisão em itens distintos, propiciando a participação de cooperativas de leite, indústrias de iogurte, mercados, distribuidores, etc., de modo a ampliar a competitividade e obter o menor preço possível. Todas as peculiaridades envolvidas devem, então, ser avaliadas.

Por oportuno, cabe ressaltar a distinção de licitação por itens e de licitação por lotes, conforme entendimento da Corte de Contas:

“Na licitação por item, há a concentração de diferentes objetos num único procedimento licitatório, que podem representar, cada qual, certame distinto.

De certo modo, está-se realizando “diversas licitações” em um só processo, em que cada item, com características próprias, é julgado como se fosse uma licitação em separado, de forma independente.

Quando dividida a licitação em itens, tem-se tantos itens quantos o objeto permitir. Na compra de equipamentos de informática, por exemplo, a licitação pode ser partida nos seguintes itens: microcomputador, *notebook*, impressora a laser, impressora a jato de tinta; e na de material de expediente, caneta, lápis, borracha, régua, papel, cola, dentre outros.

Deve o objeto da licitação ser dividido em itens (etapas ou parcelas) de modo a ampliar a disputa entre os licitantes. Deve ficar comprovada a viabilidade técnica e econômica do feito, ter por objetivo o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a preservação da economia de escala.

(...)

Licitação em lotes ou grupos, como se itens fossem, deve ser vista com cautela pelo agente público, porque pode afastar licitantes que não possam habilitar-se a fornecer a totalidade dos itens especificados nos lotes ou grupos, com prejuízo para a Administração.

Em princípio, essa divisão só se justifica quando o lote ou grupo for constituído de vários itens para um só local ou ambiente. Por exemplo: compra de moveis, em que todos os itens constantes do lote ou grupo, destinados a um determinado ambiente,

devem ser adquiridos de uma só empresa, de forma a manter idêntico estilo, modelo, design etc.”³ (grifou-se)

Diante disso, tem-se que a regra é a realização de licitação por itens, exigindo-se justificativa adequada para a realização de certame por lotes, bem como a demonstração da vantagem dessa, posto que neste último a competitividade acaba, de certa forma, sendo diminuída, já que impõe-se a um único licitante a cotação de preço global para todos os itens que compõem o lote.

As contratações da Administração devem pautar-se sempre pela vantajosidade.

NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA

Os atos administrativos devem ser fundamentados e justificados, inclusive, para fins de controle. Dessa forma, a Administração deve analisar a pertinência e a viabilidade prática dos procedimentos a serem adotados, oportunizando a contratação mais vantajosa sobre todos os aspectos (econômico, operacional, finalístico, etc.).

Embora a regra geral seja a divisão do objeto em itens, por proporcionar o aumento da competitividade na disputa, admite-se que essa divisão seja feita por lotes (que serão compostos de vários itens), desde que haja justificativa robusta para tal providência, além de ser imprescindível que o agrupamento dos itens de cada lote seja feito com cautela e em plena consonância com a prática de mercado, de modo a assegurar ampla competitividade ao certame.

Por oportuno, colaciona-se a orientação do Tribunal de Contas da União, no sentido de que a formação de grupos (lotes) deve ser precedida de forte justificativa:

“9.3.1. a opção de se licitar por itens agrupados deve estar acompanhada de justificativa, devidamente fundamentada, da vantagem da escolha, em atenção aos artigos 3º, § 1º, I, 15, IV e 23, §§ 1º e 2º, todos da Lei 8.666/1993;

(...)

9.3.4. a pesquisa de mercado, prevista no art. 7º, do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, deverá se conformar às características do objeto a ser licitado, possíveis de impactar no preço pesquisado, a exemplo das quantidades a serem adquiridas, do agrupamento de produtos e do critério de regionalização dos lotes, definidos no Pregão SRP 96/2012;”⁴ (grifou-se)

“29. A jurisprudência desta Casa, consubstanciada na Súmula TCU 247, é pacífica no sentido de determinar a órgãos e entidades a adjudicação por itens específicos e não por lotes, compostos de diversos produtos ou serviços a serem adjudicados a um único fornecedor:

(...)

³ TCU. *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. p. 238-239.

⁴ TCU. Acórdão 1592/2013. Plenário.

35. **A adjudicação por grupo, em licitação para registro de preços, sem robustas, fundadas e demonstradas razões (fáticas e argumentativas) que a sustente, revela-se sem sentido quando se atenta para o evidente fato de que a Administração não está obrigada a contratar adquirir a composição do grupo a cada contrato, podendo adquirir isoladamente cada item, no momento e na quantidade que desejar.**

36. Essa modelagem torna-se potencialmente mais danosa ao erário na medida em que diversos outros órgãos e entidade podem aderir a uma ata cujos preços não refletem os menores preços obtidos na disputa por item.

37. **O que fica registrado quando a adjudicação se dá pelo menor preço por grupo, não é o menor preço de cada item, mas o preço do item no grupo em que se sagrou vencedor o futuro fornecedor.**

38. Embora não fosse necessário, por ser evidente, devo observar que **a mera similaridade entre itens não é critério hábil para fundamentar a formação de grupos/lotos.**

39. Vale lembrar, também, que o registro de preços tem por escopo exatamente promover o registro de preços de muitos itens, uma vez que é da própria essência do sistema permitir aquisições à medida que forem surgindo as necessidades da Administração.

40. **Em modelagens dessa natureza, é preciso demonstrar as razões técnicas, logísticas, econômicas ou de outra natureza que tornam necessário promover o agrupamento como medida tendente a propiciar contratações mais vantajosas, comparativamente à adjudicação por item.** É preciso demonstrar que não há incoerência entre adjudicar pelo menor preço global por grupo e promover aquisições por itens, em sistema de registro de preços. A Administração não irá adquirir grupos, mas itens.

41. Repisando, **na licitação por grupos/lotos, a vantajosidade para a Administração apenas se concretizaria se fosse adquirido do licitante o grupo/lote integral, pois o menor preço é resultante da multiplicação de preços de diversos itens pelas quantidades estimadas.**

42. Em registro de preços, a realização de licitação utilizando-se como critério de julgamento o menor preço global por grupo/lote leva, vis à vis a adjudicação por item, a flagrantes contratações antieconômicas e dano ao erário, potencializado pelas possibilidades de adesões, uma vez que, como reiteradamente se observa, itens são ofertados pelo vencedor do grupo a preços superiores aos propostos por outros competidores.”⁵ (grifou-se)

“1. É irregular o agrupamento, em um mesmo lote a ser licitado, de objetos divisíveis, haja vista o disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 e na Súmula 247 do TCU;

2. O agrupamento em lotes previsto no art. 5º do Decreto 3.931/2001 somente pode abranger itens de natureza semelhante;”⁶ (grifou-se)

⁵ TCU. Acórdão 2.977/2012. Plenário.

⁶ TCU. Acórdão 2.401/2006. Plenário.

Modalidade do certame/Parcelamento da despesa

Após a definição do objeto pela Administração e a análise acerca da viabilidade de proceder-se a licitação por itens/lotos faz-se mister definir a modalidade da licitação, que deve, em regra, ser adequada ao valor total a ser despendido (critério econômico). Apenas nos casos de pregão, concurso e leilão é que as características do bem pretendido conduzem a escolha da modalidade.

Anote-se que a definição da modalidade em virtude do valor da despesa está em consonância com os princípios norteadores da licitação, posto que assegura isonomia e competitividade proporcional ao dispêndio. Observa-se que quanto maior o valor da contratação mais amplo e complexo deve ser o procedimento a ser adotado, enquanto para valores medianos a complexidade do certame é proporcionalmente reduzida, sendo possível, inclusive, a dispensa em contratações de baixo custo. Tem-se, portanto, que a definição da modalidade da licitação pelo valor da contratação está relacionada diretamente ao princípio da economicidade.

Em virtude do dever de planejar suas contratações, insta pontuar que a definição do valor da contratação deve observar as necessidades da Administração durante todo o exercício financeiro⁷, considerando-se para o cômputo o custo de todas as parcelas relativas ao mesmo objeto ou objetos de mesma natureza, sob pena de incorrer em fracionamento⁸ da despesa, o que é expressamente vedado pela Lei n.º 8666/93 e pelo Tribunal de Contas da União:

“Na execução de serviços fracionados, a cada lote há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.”⁹

“9. Ademais, as ocorrências detectadas de dispensas de licitação indevidas, bem como o fato de terem sido efetivados vários convites em substituição à realização de concorrência, em fuga ao procedimento licitatório previsto na legislação, tendem a ocasionar contratações com preços finais menos vantajosos para a entidade, pois, nas aquisições efetuadas, deixaram de ser adotadas licitações em modalidades que garantiriam maior competitividade entre os fornecedores.”¹⁰

“A grave violação aos princípios que regem as licitações, consubstanciada no fracionamento de despesas e fuga ao procedimento licitatório, cumulada com o descumprimento de determinação do Tribunal, é conduta que deve motivar a irregularidade das contas dos responsáveis.”¹¹

⁷ Apenas quando a contratação cingir-se a prestação de serviços continuados admite-se que a vigência possa ser prorrogada até o limite de sessenta meses, nos termos do art. 57, II da Lei n.º 8666/93.

⁸ O fracionamento cinge-se à adoção de modalidade de licitação inferior à estabelecida pelo art. 23 da Lei n.º 8666/93, ou mesmo o enquadramento da despesa em dispensa de licitação, desconsiderando o valor total das contratações necessárias pela Administração durante todo o exercício financeiro para a definição da modalidade, caracterizando fraude ao dever de licitar, além de afastar a vantajosidade nas contratações. O parcelamento, por seu turno, consiste na divisão do objeto em várias parcelas/contratos, quando viável técnica e economicamente, e também pode decorrer de questões técnicas/administrativas, possibilitando a ampliação da competitividade do certame, e é desenvolvido na modalidade que contempla o valor total despendido com as contratações planejadas para todo o exercício financeiro.

⁹ TCU. Acórdão 2.393/2006. Plenário.

¹⁰ TCU. Acórdão 5.266/2008. Primeira Câmara.

¹¹ TCU. Acórdão 1976/2013. Plenário.

“considere, para fins de definição da modalidade licitatória a ser adotada, a totalidade dos produtos de mesma natureza a serem adquiridos pela instituição ao longo de um exercício financeiro, tendo em conta os respectivos valores e quantidades (...).”¹²

Desse modo, em que pese à possibilidade de utilização da licitação por item/lote em quaisquer das modalidades existentes¹³, a Administração deve adotar, quando cabível o uso do critério econômico, aquela que comporte, em face dos limites de valores estabelecidos no art. 23 da Lei n.º 8.666/93, o custo total da despesa.

AUTONOMIA DAS LICITAÇÕES PROCESSADAS CONJUGADAMENTE POR ITEM/LOTE

Destaque-se que na licitação por itens/lotos, cada um é considerado como uma licitação autônoma e independente, que apenas processa-se de forma conjugada em um único procedimento, conforme ensinamentos de Marçal Justen Filho:

“Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições gerais para a realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo. (...) A autonomia se revela pela faculdade outorgada aos licitantes de produzir propostas apenas para alguns itens. Os requisitos de habilitação são apurados e cada proposta é julgada em função de cada item. Há diversos julgamentos, tanto na fase de habilitação quanto na de exame de propostas. Mesmo que materialmente haja um único documento, haverá tantas decisões quanto sejam os itens objeto de avaliação.

(...)

Assim, por exemplo, é inválido estabelecer que o licitante deverá preencher os requisitos de habilitação para o conjunto global dos objetos licitados (eis que o julgamento se faz em relação a cada item).

(...)

Outra imposição defeituosa consiste na obrigatoriedade da formulação de propostas para o conjunto dos diferentes itens”.¹⁴

Verificada a conveniência de realizar uma licitação por itens ou lotes deve a Administração elaborar um edital único contemplando as condições gerais para o processamento do certame, bem como os requisitos específicos que deverão ser cumpridos para cada item/lote, tanto em relação aos documentos de habilitação, se for o caso, como para as propostas a serem formuladas pelas licitantes.

Frise-se que devido à existência de um único edital, com as regras e exigências pertinentes a cada objeto (item/lote) licitado, as mesmas deverão ser cumpridas

¹² TCU. Acórdão n.º 712/2003. Segunda Câmara.

¹³ Concorrência, pregão, convite, concurso, tomada de preços ou leilão.

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. Dialética: 2012, p. 311.

integralmente, mas tão-somente no que tange a cada item/lote em que a licitante decida participar. Recomenda-se que conste expressamente no edital a necessidade das licitantes separarem em envelopes distintos, lacrados e devidamente identificados para cada item/lote, isso para ambas as fases (habilitação e proposta), tendo em vista que as exigências fixadas no instrumento convocatório devem guardar compatibilidade com o objeto licitado, no caso em comento, com cada item/lote.

De maneira prática, quando houver necessidade de apresentação de determinado documento relativo a um item/lote¹⁵, dessa forma, apenas as licitantes que concorrerem para essa contratação deverão apresentar o referido documento, atendendo a exigência específica do bem pretendido.

(DES)NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS PARA TODOS OS ITENS/LOTES

Assevere-se que não há óbices para que as licitantes participem do certame de forma integral, apresentando propostas para todos os itens/lotos, embora cada qual em envelope específico, ou que sua participação seja parcial, com oferta para apenas um ou alguns itens/lotos.

O grande diferencial dessa licitação é o seu processamento, que assegura economia processual à Administração, já que concentra diversas contratações em um único procedimento.

Caso todo o procedimento seja concluído com a homologação e adjudicação dos itens/lotos no mesmo momento, a Administração pode elaborar apenas uma ata, etc., em vista ao princípio da economia processual.

Contudo, cumpre esclarecer que é possível que cada item/lote seja homologado e adjudicado separadamente dos demais, em razão de recurso interposto, podendo ser formalizada a contratação de algum em momento anterior à adjudicação dos demais itens/lotos.

Na licitação por itens/lotos é como se cada um de seus itens/lotos correspondesse a uma licitação distinta, razão pela qual nada obsta a adjudicação de um item que não foi objeto de questionamento por meio de recurso, de forma a permitir a formalização da contratação do referido item/lote.

Faz-se mister consignar que havendo a revogação ou anulação de determinado item/lote a contratação dos demais deve ser mantida. Nesse caso, não há necessidade de desfazimento dos atos regularmente praticados, tampouco da formalização dos mesmos, ou seja, não há necessidade de refazer-se a ata de julgamento, por exemplo, tendo em vista que o procedimento possibilita inúmeros desdobramentos que devem ser tratados individualmente por item/lote, como licitações autônomas que são.

¹⁵ Alguns bens possuem legislação específica para sua produção/comercialização, sendo imprescindível que a Administração observe as referidas normas, sob pena de ilegalidade, é o que ocorre com a comercialização de produtos “saneantes domissanitários”, por exemplo, que são regulados pela Lei nº 6.360/1976 e Decreto nº 79.094/1977. No caso de aquisição desses produtos em apenas um item/lote, as exigências legais e editalícias devem recair apenas sobre as licitantes que concorrerão para a contratação desse item/lote específico.

Outrossim, anote-se que na hipótese da licitação restar fracassada em determinado item/lote, o raciocínio permanece em vista da autonomia do certame, cabendo à Administração desenvolver novo procedimento apenas para o item/lote fracassado.

CONCLUSÃO

A maior vantagem da licitação por itens/lotos é o fato de vários certames serem desenvolvidos no mesmo procedimento, através de itens ou lotes específicos, conforme restar técnica e economicamente viável no caso concreto. Nos termos vistos, o procedimento a ser adotado possui certa peculiaridade, requerendo cautela no processamento da licitação, mas demonstra-se de grande utilidade e fácil aplicação em vista dos inúmeros benefícios que decorrem desse modelo, especialmente a celeridade, a economia e a vantajosidade nas contratações.