



Protocolo nº 14.617.064-1

Interessado: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência

Assunto: Homologação de Licitação por Lotes/Itens

Parecer nº 03/2017 - GPT7

**Ementa: Registro de Preços. Divisão em Lotes.
Homologação Parcial. Possibilidade
PARECER Nº 22/2017-PGE**

I - Relatório

A Sra. Secretária de Estado da Administração e da Previdência, atendendo ao contido no Memorando n.º 35/2017, do Departamento de Administração de Material – DEAM/SEAP, responsável para gerenciamento dos registros de preços do Estado do Paraná, conforme Decreto n.º 2.734/2015, encaminha consulta que versa sobre a possibilidade de homologação “parcial” das licitações realizadas para formação de registro de preços quando for ela dividida em lotes/itens e sobrevenha(m) intercorrência(s) que impeça(m) a homologação conjunta de todos eles em um único ato.

Esclarece que o DEM/SEAP realiza licitações em que são reunidos em um mesmo procedimento um grande número de lotes/itens e que, em razão de recursos ou atos que afetam apenas um ou alguns deles, todos demais ficam paralisados aguardando o desfecho final para que sejam homologados conjuntamente, ocasionando grande morosidade no trâmite processual desses certames.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- i. Memorando n.º 35/2017-DEAM/GD, fls. 03/04;
- ii. Ofício n.º 251/2017-GS/SEAP, fl. 05;
- iii. Despacho n.º 183/2017-CECON/PGE, fl. 06; e
- iv. Despacho n.º 58/2017-PJ/IA, fl. 07.

Vieram os autos para análise e manifestação.

É, em apertada síntese, o relatório.

Passa-se à análise do mérito da consulta formulada.

II – Fundamentação

A consulta formulada se resume à análise da possibilidade de se proceder a homologação individualizada de cada um dos itens/lotes que compõem as licitações realizadas

[Handwritten signature]
p. 1



Protocolo nº 14.617.064-1

Interessado: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência

Assunto: Homologação de Licitação por Lotes/Itens

Parecer nº 03/2017 - GPT7

PARECER Nº 22/2017-PGE

I - Relatório

A Sra. Secretária de Estado da Administração e da Previdência, atendendo ao contido no Memorando n.º 35/2017, do Departamento de Administração de Material - DEAM/SEAP, responsável para gerenciamento dos registros de preços do Estado do Paraná, conforme Decreto n.º 2.734/2015, encaminha consulta que versa sobre a possibilidade de homologação "parcial" das licitações realizadas para formação de registro de preços quando for ela dividida em lotes/itens e sobrevenha(m) intercorrência(s) que impeça(m) a homologação conjunta de todos eles em um único ato.

Esclarece que o DEM/SEAP realiza licitações em que são reunidos em um mesmo procedimento um grande número de lotes/itens e que, em razão de recursos ou atos que afetam apenas um ou alguns deles, todos demais ficam paralisados aguardando o desfecho final para que sejam homologados conjuntamente, ocasionando grande morosidade no trâmite processual desses certames.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- i. Memorando n.º 35/2017-DEAM/GD, fls. 03/04;
- ii. Ofício n.º 251/2017-GS/SEAP, fl. 05;
- iii. Despacho n.º 183/2017-CECON/PGE, fl. 06; e
- iv. Despacho n.º 58/2017-PJ/IA, fl. 07.

Vieram os autos para análise e manifestação.

É, em apertada síntese, o relatório.

Passa-se à análise do mérito da consulta formulada.

II - Fundamentação

A consulta formulada se resume à análise da possibilidade de se proceder a homologação individualizada de cada um dos itens/lotes que compõem as licitações realizadas

[Handwritten signature]
p. 1



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

pelo DEAM/SEAP quando surgirem intercorrências, a exemplo da interposição de recursos na licitação ou suspensão por ato judicial, que afetem um ou alguns dos itens/lotos que compõem o certame.

De plano, anota-se que a questão trazida para análise deste GPT7 perpassa pela investigação da natureza jurídica da divisão do certame em lotes ou itens, para, após, concluir acerca da possibilidade, ou não, da realização da homologação nos termos em que pretende a SEAP.

A divisão da licitação em itens/lotos, como regra, tem como premissa o princípio da economicidade e da eficiência administrativas, na medida em que são reunidos, num mesmo certame, diversos objetos que poderiam ser licitados separadamente, empreendendo-se, em tese, maior agilidade e economia na seleção da melhor proposta para a Administração. Além disso, são praticados, uma única vez, todos os atos preparatórios para a realização da licitação, tais como as manifestações técnicas e jurídicas, as publicações, entre outros.

Em síntese, em um único edital, são reunidas, por discricionariedade administrativa, tantas licitações quantos forem os lotes/itens que a Administração necessite, pois que cada um deles será considerado como uma licitação autônoma, com regramento próprio e existência distinta das demais licitações que integram o mesmo edital, de modo que, ao final, serão firmados tantos contratos quantos forem os lotes/itens adjudicados.

Na esteira do que se expôs, é de se concluir, portanto, que o lote/item que integra um edital de licitação tem natureza jurídica de licitação autônoma, tendo, por assim dizer, "vida jurídica própria e independente" em relação aos demais.

Dando guarida ao que se expôs, a doutrina especializada assim leciona acerca do tema:

A licitação por itens consiste na concentração, em um único procedimento licitatório, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjuntamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos. Poderia aludir-se a uma hipótese de "cumulação de licitações" ou "licitações cumuladas", fazendo-se paralelo com a figura da cumulação de ações conhecida no âmbito do Direito Processual.¹

Desta forma, considerando: que os lotes/itens são, tecnicamente, licitações autônomas; que existe discricionariedade atribuída à Administração para reunir ou não os objetos no mesmo certame; que, em razão da citada autonomia, há pluralidade de julgamentos, pois cada um dos lotes/itens é julgado individualmente, tanto no que diz respeito aos requisitos

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 15. ed. Pág. 310/311. São Paulo. Dialética, 2102.



de habilitação, que são analisados e processados autonomamente em relação a cada item específico do edital, quanto em relação a apreciação dos recursos interpostos; e, por fim, pelo fato de que cada um dos itens/lotos será objeto de contratação individualizada pela Administração, é forçoso concluir que não há razões jurídicas para não se admitir que o ato de homologação do certame seja procedido levando em conta cada um dos objetos licitados no certame, ainda mais quando o elemento central que autorizou a reunião das licitações em um único edital, que é a economia de tempo e de recursos, pode ser comprometido quando há intercorrências processuais que atrasam ou impedem que um ou mais lotes/itens possam ser homologados no mesmo ato, causando prejuízos tanto à Administração quanto aos vencedores do certame.

É de se anotar que o TCU editou a Súmula n.º 247, que segue as mesmas bases do entendimento ora defendido ao firmar que *"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 em relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade"*.

A homologação individualizada dos lotes/itens decorrentes de um mesmo edital encontra amparo, também, nas lições de Marçal Justen Filho, cujo conteúdo abaixo transcrevemos:

A licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória. Na licitação por itens, há um único ato convocatório, que estabelece condições para a realização de certames, que se processarão conjuntamente, mas de modo autônomo. O ato convocatório discrimina diferentes objetos, cada qual considerado como um "item". 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 quantos sejam os itens objeto de avaliação.

Na licitação por itens, a interposição de recursos ou outros incidentes produzem efeitos limitados ao âmbito da controvérsia. Se determinados itens não forem objeto de impugnação, discordância ou recurso, nada impede que o certame tenha seguimento em relação a eles. O próprio ato convocatório deverá prever essa solução, determinando a possibilidade de desdobramento dos autos. Isso permitirá, sob o ângulo prático, o desenvolvimento concomitante de diferentes procedimentos. Assim, poderá promover-se a continuidade da licitação relativamente a certos



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO DE LICITAÇÕES E
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - GPT7

itens (que não foram objeto de divergência), enquanto se processa recurso administrativo quanto a outros.(...)

Por outro lado, deve admitir-se a possibilidade de conclusão exitosa do certame relativamente apenas a certos itens. Isso significa realizar a adjudicação "parcial", ao final do certame. Rigorosamente, a expressão adjudicação parcial é incorreta. Como cada item envolve um certame autônomo, isso produz julgamento específico. Logo, a adjudicação deve tomar em vista cada item, o que possibilita reputar-se que o resultado da licitação seja conveniente apenas quanto a alguns itens e não quanto a outros. A adjudicação quanto a apenas alguns itens é "parcial" apenas quando se considera o todo do certame. Se considerado cada item, a adjudicação ou é produzida totalmente ou é recusada integralmente."²

Assim, calcados nas lições acima citadas, bem como no enunciado da Súmula n.º 247 do TCU, a homologação de apenas alguns itens/lotos da licitação é possível dada a natureza autônoma que cada um deles detém em relação ao edital do certame, sendo, inclusive, recomendável, para se evitar que ocorram atrasos na contratação dos vencedores que venham a comprometer a eficácia do certame.

Há, no entanto, a necessidade de se fazer duas observações: 1) as manifestações da doutrina e da jurisprudência do TCU se referem à adjudicação, pois estão discorrendo sobre as modalidades tradicionais de licitação, concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, nos quais a homologação precede a adjudicação, sendo que no pregão a ordem dos atos de homologação e adjudicação são invertidos em relação às referidas modalidades, mas tal fato em nada altera as conclusões acima expostas, pois as premissas jurídicas são exatamente as mesmas; e 2) a necessidade de previsão no edital do prosseguimento da licitação em relação aos lotes/itens não impugnados ou suspensos. No ponto entendemos que, ante a autonomia que cada um dos itens/lotos têm em relação aos demais (não podemos esquecer que, juridicamente, cada lote/item representa uma licitação autônoma), é desnecessária a previsão da hipótese no instrumento convocatório, uma vez que: em nada interfere no processamento da licitação; não tem efeito prático algum em relação aos participantes; não interfere na formulação das propostas; e se constitui numa discricionariedade da Administração que pode optar pela adoção do procedimento.

Ressalva-se, no entanto, que Prof. Marçal Justen Filho faz a recomendação de que a homologação individual conste no edital apenas para fins de padronização dos procedimentos administrativos e pela prevenção a eventuais dúvidas que possam existir no processamento da licitação, o que reforça ainda mais o argumento de que tal medida não é condição *sine qua non* para que o ato de homologação por lote/item possa ser realizado ainda que não previsto expressamente no edital. Ademais, não foram encontrados julgados no Tribunal de Contas da

² Idem, *ibidem*, págs. 311/312.



União e no Tribunal de Contas do Estado do Paraná que conclua pela obrigatoriedade de o procedimento estar previsto no edital do certame.

No entanto, há que se reconhecer que a inclusão de tal previsão no instrumento convocatório tem como principal benefício sanar dúvidas dentro da própria Administração, sendo, portanto, recomendável, que nos próximos editais, quando as licitações contemplarem mais de um lote/item, haja a regulamentação da hipótese em análise.

III- Conclusões

Diante de todo o exposto, em conclusão, manifesta este GPT7, em resposta à consulta aviada pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, pela possibilidade de que o ato de homologação seja realizado por lote/item, quando a licitação for assim formatada.

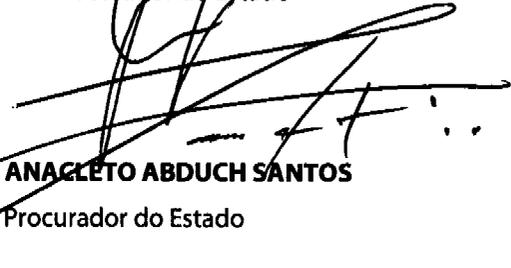
Recomenda-se, contudo, que nos novos editais a hipótese analisada na presente manifestação seja regulamentada, unicamente para fins de orientar a conduta da Administração e evitar dúvidas e atrasos injustificados no processamento dos certames.

Curitiba, 06 de junho de 2017.

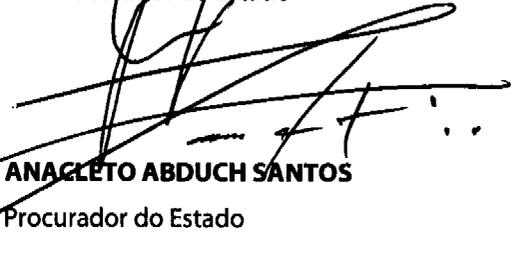

JOSÉ CARLOS MACHADO DE BRITO FILHO
Procurador do Estado


ADNILTON JOSÉ CAETANO
Procurador do Estado


ANITA CARUSO PUCHTA
Procuradora do Estado


JOSÉ ANACLETO ABDUCH SANTOS
Procurador do Estado


PAULO GABRIEL VILAS BOAS DE CARVALHO
Procurador do Estado


JOEL SAMWAYS NETO
Procurador do Estado



Protocolo: 14.617.064-1

Interessado: Departamento de Administração de Material - DEAM

Assunto: Homologação

Despacho nº 215/2017 – PGE/CCON

I – De acordo com os termos do parecer exarado pelo GPT7 – Licitações e Contratos (instituído e designado pelas Resoluções nº 146 e 147/2016), apresentado em 05 (cinco) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

III - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC, para ciência.

Curitiba, 9 de junho de 2017


Guilherme Soares
Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 14.617.064-1
Despacho nº 309/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 22/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, José Carlos Machado de Brito Filho, Adnilton José Caetano, Anira Caruso Puchta, José Anacleto Abduch Santos, Paulo Gabriel Vilas Boas de Carvalho e Joel Samways Neto, em 05 (cinco) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva - PRC, para ciência;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP.

Curitiba, 13 de junho de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado