

NOTA TÉCNICA Nº XX/2025

Assunto: Licitações com objetos em formato de kits e o princípio do parcelamento nas licitações.

Ementa: Nota Técnica sobre Licitações e Contratações. Análise da formação de licitações para aquisições agrupadas em kits. Potenciais restrições à competitividade e os impactos econômicos relacionados. Recomendações de boas práticas e fundamentação jurídica para o parcelamento de itens licitados visando à ampliação de participação e otimização de preços nas contratações públicas.

1. INTRODUÇÃO

A Resolução TC-191/2022 define, em seu art. 2º, a Nota Técnica como ato enunciativo que expressa opinião técnica de forma objetiva, destinada a esclarecer questões controversas ou a divulgar, de modo sintético, alterações legais, entendimentos jurisprudenciais, estudos preliminares e outras orientações de caráter fiscalizatório ou administrativo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).

A formação de “kits” em licitações, prática cada vez mais recorrente nas aquisições públicas, consiste na agregação em um único “kit” a compra de diversos itens. Embora seja apresentada como forma de simplificação do processo, essa estratégia pode restringir a participação de fornecedores especializados, reduzir a competitividade e elevar os custos. Como consequência, há risco de celebração de contratos acima dos valores de mercado, ocasionando prejuízo ao erário.

Diante disso, faz-se necessária a manifestação técnica com recomendações práticas que possam ampliar a competitividade e contribuir para assegurar contratações mais vantajosas à Administração Pública.

2. ANÁLISE FUNDAMENTADA

2.1. PARCELAMENTO DO OBJETO (BASE LEGAL E DOUTRINÁRIA)

A Lei 14.133/2021 estabelece diretrizes essenciais para contratações no setor público, visando ampliar a eficiência e a economicidade dos processos

licitatórios. No contexto do parcelamento do objeto licitado, o art. 40 prevê que a Administração Pública deve adotar o princípio do parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável, visando assegurar maior competitividade.

O § 2º do art. 40 destaca:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

II - o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade; e

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O parcelamento consiste em dividir o objeto em lotes ou itens, permitindo que fornecedores disputem partes específicas, o que favorece a participação de empresas especializadas ou de menor porte, além de reduzir a dependência a um único contratado e, resultar, em geral, em propostas mais vantajosas.

Por meio de procedimento de análise de dados conduzido pelo TCE/SC, a respeito de licitações de materiais escolares, contemplando 191 processos entre janeiro/2022 e julho/2025, restou demonstrado que certames estruturados em itens ou múltiplos lotes registraram média de 10,06 participantes, contra 3,44 em licitações de lote único, ou seja, participação 192,4% superior, evidenciando o impacto direto do parcelamento na competitividade.

Apesar de o parcelamento exigir maior esforço de gestão e controle, a dispensa dessa regra exige justificativa técnica consistente. Nesse sentido, o §3º do art. 40 da Lei 14.133/2021 admite o não parcelamento apenas quando a economia de escala ou a maior vantagem na contratação a recomendem. Contudo, a mera conveniência administrativa não deve se sobrepor ao princípio da competitividade.

Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência. No Acórdão 1782/2004, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu que, em licitações de bens e serviços divisíveis, é obrigatória a adoção do parcelamento. A decisão indica que sua ausência, sem justificativa técnica, configura violação ao princípio

da competitividade e pode restringir a participação de empresas qualificadas para fornecer apenas partes do objeto.

O Acórdão 2593/2013 do TCU reitera:

O parcelamento do objeto escapa à discricionariedade administrativa sob circunstâncias em que se faça impositivo. Sua não adoção, nessa situação, configura patente ilegalidade. O parcelamento, além de disposição legal, é regra ética, de bom-senso e de boa administração, de modo a se promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, sem perda da economia de escala¹

A Decisão 116/2020 exarada no âmbito do processo @REP 18/00510087 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (representação acerca de supostas irregularidades no edital de Pregão Presencial 1/2018, cujo objeto trata de serviços de coleta, transporte e triagem com encaminhamento para destinação final de lixo reciclável) reforça que a aglutinação de itens em um único certame deve ser excepcional, sendo o parcelamento a regra quando técnica e economicamente viável.

O TCE/SC ainda apontou que a ausência de parcelamento pode dificultar a ampliação de participantes no processo licitatório e aumentar o valor final da contratação. Também destacou a necessidade de estudos técnicos que sustentem a decisão de unificação de itens, visando garantir a adequação às melhores práticas administrativas e de mercado.

A Súmula 247 do TCU consolida esse princípio ao tornar obrigatória a adjudicação por item em objetos divisíveis:

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.²

Ainda, o princípio do parcelamento visa estimular a participação de um maior número de licitantes, especialmente, às pequenas e médias empresas,

¹ TCU: Acórdão 2593/2013-Plenário | Relator: Walton Alencar Rodrigues

² TCU, Acórdão 1782/2004-Plenário | Relator: Marcos Vinícios Vilaça

que possam ter restrições operacionais para fornecer o escopo completo, mas que estão aptas a atender itens isolados do certame. Conforme exposto pelo TCU nos Acórdãos 1895/2010 e 491/2012, o contrário deve ser devidamente justificado, sob pena de frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, prejudicando a competitividade e a obtenção de propostas vantajosas para o interesse público.

2.2. PESQUISA DE PREÇOS

No mesmo sentido de obter a proposta mais vantajosa, convém mencionar a importância da adequada orçamentação, conforme consta do Acórdão TCE/SC 879 de 21/09/2020:

MUNICÍPIO. LICITAÇÃO. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. AUSÊNCIA DE PRÉVIA PESQUISA DE PREÇOS. DESCONFORMIDADE COM A LEI GERAL DE LICITAÇÕES E COM A LEI DO PREGÃO. DETERMINAÇÃO. 1. Nas contratações públicas, qualquer que seja a forma, é obrigatório e imprescindível a realização de pesquisa de preços prévia, visando obter os preços então praticados no mercado para o objeto a ser contratado, devendo constar do processo administrativo da contratação. 2. A pesquisa de preços de mercado constitui elemento essencial para a legitimidade da despesa, para a transparência dos atos, para a segurança dos gestores responsáveis pela licitação e contratação, bem como para o acompanhamento dos controles interno e externo e do controle social. 3. A falta da pesquisa de preços pode levar à declaração de ilegalidade da contratação e da despesa pelo Tribunal de Contas, com imputação de débito e aplicação de sanções aos agentes públicos responsáveis pela ilegalidade.

Preços de referência distorcidos por escolhas como a aglutinação de itens ou a baixa concorrência podem resultar em sobrepreços. Por outro lado, descontos excessivos podem ser indícios de superestimação dos valores orçados, sugerindo falha metodológica na pesquisa. Ambas as situações podem comprometer a credibilidade do certame e, em caso de erro grosseiro, ensejar a responsabilização do agente público.

A Lei 14.133/2021 estabelece que a publicidade dos atos é a regra no processo licitatório (art. 13). Contudo, a lei permite o sigilo do orçamento, desde que haja justificativa formal e não prejudique a divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas (art. 24). A decisão, portanto, é discricionária e deve ser motivada. Ademais, a

fase preparatória do processo licitatório deve, obrigatoriamente, conter a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento (art. 18, XI) e, caso se opte por preservar o sigilo durante o certame, o orçamento elaborado no Estudo Técnico Preliminar (ETP) poderá ser mantido sigiloso até a conclusão da licitação (art. 18, § 1º, VI).

A Nota Técnica 1 do TCE/SC orienta que a pesquisa de preços seja criteriosa, estruturada e documentada, com identificação de responsáveis e fontes consultadas. Recomenda-se priorizar painéis públicos e evitar cotações diretas de fornecedores como base exclusiva para formação dos preços de referência. Para setores de competição restrita, destaca-se a importância de adotar o menor preço encontrado como parâmetro. Também se admite a fixação de preços máximos, desde que justificada, a fim de prevenir sobrepreços e garantir critérios claros de aceitabilidade.

Entre as boas práticas, cita-se a possível criação de setores especializados em pesquisa de preços, o uso de metodologias padronizadas e a análise crítica dos resultados. Quando aplicadas com rigor, essas medidas fortalecem a eficiência, a transparência e a economicidade das contratações públicas.

2.3. KIT'S ESCOLARES

Nos certames para aquisição de kits escolares, identificou-se a recorrência de três práticas: preços de referência definidos apenas com pesquisas junto a fornecedores; agrupamento de materiais em kits contendo itens com baixa oferta (como apontador de três furos com depósito, marcador com instrução de recarga e lápis com campo para nome) e julgamento por preço global. Essa combinação favorece a ausência de competição e a ocorrência de sobrepreço, expondo o administrador ao risco de responsabilização por dano ao erário.

Em relação à qualificação técnica, observaram-se exigências sem amparo legal, como atestados específicos de fornecimento em kits (em vez da comprovação de fornecimento dos itens individualmente) e carta de corresponsabilidade da editora em aquisições de livros ou projetos pedagógicos,

exigência rejeitada pelo TCE/SC (Nota Técnica 03/2023) por impor obrigação a terceiro estranho ao certame.

Também foram observados editais que aglutinam em um só lote equipamentos (robótica e/ou tablets), materiais didáticos (cadernos e fichas) e serviços de plataforma digital ou assessoria técnica. Embora seja aceitável que o material didático esteja vinculado a uma marca específica de equipamento, cabe à Administração Pública comprovar o preço unitário de cada item, evidenciando sua compatibilidade com os valores de mercado. O mesmo princípio aplica-se às aquisições de material esportivo e projetos pedagógicos (livros), que devem especificar as obras literárias e seus valores unitários, além do total do projeto.

Outro ponto recorrente é a exigência de apresentação de amostras em prazos reduzidos. Nesse sentido, o TCE/SC, por meio da Decisão Singular GAC/AF-867/2023, do Exmo. Conselheiro Relator Aderson Flores, no processo REP-23/80127519, assim se manifestou:

[...]

O prazo para apresentação de amostras e laudos é tema recorrente neste Tribunal, havendo precedentes que consideram exíguos os prazos de 5 (cinco)³ e 7 (sete) dias úteis,⁴ os quais se aproximam dos 10 (dez) dias corridos previstos na hipótese em tela

[...]

Julgado o processo REP-23/80127519 pelo Tribunal Pleno Resultando foi exarado o Acórdão 219/2024 Ainda, apontou as seguintes irregularidades:

1.1 – Exigência de apresentação de amostras dentro de 10 (dez) dias corridos após a solicitação, juntamente com os laudos de material com requisitos específicos, conforme previsto no item 6.1 do Termo de Referência, vulnerando a previsão do art. 3º, caput e § 1º, I, da Lei nº 8.666/93;

1.2 – Aglutinação de produtos para formação dos kits escolares sem análise técnica prévia ou estudo que demonstre a vantagem econômica, contrariando o disposto no art. 15, IV, e art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c art. 3º, caput e § 1º, da mesma Lei; e

1.3 – Aglutinação de produtos para formação dos kits escolares com produtos de diferentes ramos comerciais, caracterizando direcionamento da licitação e limitação à participação de interessados, contrariando o disposto no art. 3º, II, da Lei nº 10.520/2002, c/c art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.

³ Decisão nº 917/2018, proferida nos autos nº @REP-18/00860908.

⁴ Decisão Singular nº COE/GSS – 925/2022, proferida nos autos nº @PAP-22/80050867.

Assim, considerando que exigências restritivas de amostras comprometem a competitividade, sobretudo em certames sem parcelamento do objeto, conclui-se pela pertinência de incluir o tema entre as recomendações.

2.4 KITS DE ROBÓTICA

A aquisição de kits de robótica para uso educacional tem se intensificado nos municípios em razão da valorização das tecnologias digitais no processo de ensino-aprendizagem. Trata-se de uma modalidade de contratação que exige planejamento cuidadoso da Administração Pública, tanto pelo volume de recursos envolvidos quanto pela complexidade do objeto. Nesse contexto, levantamento realizado pelo TCE/SC identificou variação expressiva nos preços dos kits, oscilando entre R\$ 590,00 e R\$ 8.148,00 por unidade, a depender do município e da marca contratada. Nos casos de maior valor, observou-se a elaboração de Termo de Referência direcionado à aquisição de projetos pedagógicos específicos, que incluíam o kit de robótica, computador ou tablet e material didático agregado, a partir de especificações restritivas sem justificativa apropriada, afetando a competição e resultando em sobrepreço.

Essa disparidade de valores evidencia fragilidades na definição do objeto e ausência de critérios uniformes de escolha, o que compromete a eficiência do gasto público e os resultados da política educacional. Destaca-se, como ponto crítico, a inexistência de Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento obrigatório que fundamenta a contratação, dimensiona as necessidades da rede de ensino e garante viabilidade técnica e econômica. A ausência do ETP fragiliza a competitividade, eleva o risco de aquisições desproporcionais e compromete a transparência do processo. Além de subsidiar a elaboração de orçamento realista e a análise de alternativas de solução, o ETP constitui registro documental relevante para auditorias e fiscalização.

A falta de planejamento refletiu-se em diferentes problemas observados. Em várias contratações, os kits foram acompanhados da aquisição de material pedagógico em quantidade superior às necessidades reais, como no caso de um município que adquiriu quase dois mil livros para professores, número muito acima da quantidade de docentes aptos a lecionar a disciplina. Também se

constatou a carência de profissionais capacitados em robótica, fator que comprometeu a plena utilização dos equipamentos em alguns municípios, enquanto em outros, onde havia docentes especializados, as aquisições mostraram-se mais adequadas e econômicas.

Outro aspecto relevante refere-se à infraestrutura das escolas, que, em muitos casos, não apresentava condições adequadas para o uso e a conservação dos kits. Além disso, verificou-se que a complexidade dos kits varia de acordo com a faixa etária a que se destinam, sendo essencial que a escolha considere o nível de habilidade dos estudantes. O suporte técnico fornecido pelos fabricantes também apresentou variações significativas, sobretudo quanto à atualização de software e manutenção, o que reforça a importância de selecionar soluções que assegurem acompanhamento e garantam a efetividade pedagógica.

Considerando a tendência de expansão da robótica educacional, impulsionada pela Política Nacional de Educação Digital (Lei nº 14.533/2023), torna-se fundamental que as aquisições estejam orientadas por objetivos pedagógicos claros, alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e aos projetos já existentes nas redes de ensino. Além disso, os materiais devem observar os padrões de segurança aplicáveis, sobretudo em razão de seu uso por crianças, garantindo que o investimento contribua efetivamente para o desenvolvimento de competências em ciência, tecnologia, engenharia e matemática.

3. CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, a formação de kits, embora possa simplificar procedimentos administrativos, implica riscos à competitividade e à economicidade quando não acompanhada de adequado planejamento técnico e econômico. Diante disso, é fundamental que nos processos de aquisição sejam observadas as seguintes recomendações:

- 1) **Adote-se o parcelamento do objeto como padrão de boa prática administrativa**, privilegiando a divisão dos itens em lotes ao invés de

agrupá-los em kits, visando à ampliação da competitividade e à participação de fornecedores menores ou especializados.

- 2) **Limite-se a aglutinação em kits a casos excepcionais e devidamente justificados**, em consonância com os princípios de economicidade e competitividade. Sempre que a Administração considerar a formação de kits, essa decisão deve ser fundamentada com justificativa técnica e econômica detalhada. Tal justificativa deve incluir análise comparativa que avalie riscos e custos entre opções de parcelamento e aglutinação, evidenciando os eventuais benefícios financeiros e operacionais da formação de kits.
- 3) **Utilize-se o critério de julgamento por item/lote** em detrimento ao critério de preço global.
- 4) **Realize-se orçamentos comparativos e individualizados dos itens**, precedendo eventual formação de kits. A análise deve contemplar o histórico de licitações e valores de mercado de itens já adquiridos em certames anteriores, demonstrando o custo de cada item em relação à opção de compra agrupada, caso seja adotada, para que fique inequivocamente demonstrada a vantajosidade do agrupamento frente a aquisição dos itens isoladamente.
- 5) **Promova-se a transparência das pesquisas de preços, orçamentos e justificativas para todas as decisões de aglutinação de itens**. A pesquisa de preços, para ser completa, possui requisitos como identificação do responsável e fontes de consulta. O momento da divulgação do orçamento deve ser motivado na fase planejamento e, se for mantido sigiloso durante a licitação, deve ser publicado após a conclusão (art. 18, inciso XI, e § 1º, inciso VI).
- 6) **Estabeleça-se prazos adequados para apresentação de amostras e laudos técnicos**, garantindo a ampla competitividade do certame. Prazos exíguos, como 10 dias corridos, podem ser insuficientes, especialmente para materiais com requisitos específicos, sendo necessário contemplar tempo hábil para a logística dos fornecedores.

- 7) **Evite-se especificações restritivas**, como referências diretas a marcas, produtos específicos, ou cópias integrais de especificações técnicas de produtos de fornecedores previamente determinados.
- 8) Elabore-se o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR) para aquisição de kits de robótica contemplando os seguintes requisitos:
- a. **Aplicabilidade e integração dos kits com o currículo escolar do Ente**, garantindo que os materiais possam ser incorporados de forma eficiente às atividades pedagógicas existentes, potencializando seu aproveitamento educacional. Deve-se explicitar as disciplinas e os projetos pedagógicos que orientarão seu uso, alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), garantindo coerência com as diretrizes educacionais nacionais.
 - b. **Especificação da faixa etária ou nível de habilidade dos alunos para os quais os kits serão destinados**, alinhando e adequando a especificação e complexidade do material a ser adquirido, de forma assertiva, ao público-alvo.
 - c. **Dimensionamento dos quantitativos de kits e de material de apoio necessários, com base em dados objetivos**. A fim de evitar a aquisição de kits além da capacidade operacional de uso, deve-se proceder estudo e levantamento real das necessidades, a partir da quantidade de projetos, turmas, alunos e professores que farão uso dos materiais, buscando sempre, além da adequação à realidade, a otimização dos recursos. Tal levantamento deve contemplar as necessidades e formas de uso dos materiais de apoio a serem adquiridos em conjunto com os kits, evitando desperdícios devido a compras de quantidade excessiva e desnecessária.
 - d. **Avaliação prévia da aptidão de professores ou necessidade de capacitação para uso dos kits de robótica**. A falta de recursos humanos qualificados pode tornar o investimento em

kits ocioso ou impossibilitar o alcance dos objetivos pedagógicos propostos, portanto é essencial avaliar a capacidade do corpo técnico e a necessidade de eventual preparo para uso dos materiais.

e. **Garantias de suporte técnico e manutenção** junto ao fornecedor, assegurando atualização tecnológica e sustentabilidade da solução, evitando obsolescência prematura dos kits.

f. **Conformidade com padrões de segurança aplicáveis**, especialmente considerando o uso dos kits por crianças em ambiente escolar, garantindo a segurança dos usuários.

9) **Adeque-se a infraestrutura física das escolas**, assegurando que os locais de armazenamento dos kits de robótica sejam compatíveis com a conservação e segurança dos materiais, e que as salas de aula em que se fará uso dos kits possua espaço adequado que garanta a segurança dos usuários e a efetividade das atividades pedagógicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Resolução TC-191/2022. Dispõe sobre a Nota Técnica no âmbito do TCE/SC.

Brasil. Lei 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital.

Brasil. Lei 14.133, de 1 de abril de 2021. Institui normas de licitações e contratos administrativos.

Brasil. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, o pregão, modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 1782/2004. Orienta sobre a obrigatoriedade do parcelamento em licitações de bens e serviços divisíveis.

Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2593/2013. Determina sobre a aplicação do parcelamento do objeto em licitações.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Decisão 116/2020, processo REP 18/00510087. Relata decisão sobre irregularidades em edital de Pregão Presencial 1/2018.

Tribunal de Contas da União (TCU). Súmula 247. Estabelece diretrizes para adjudicação por item em licitações de objetos divisíveis.

Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 1.895/2010 e Acórdão 491/2012. Determinam a obrigatoriedade de justificativa técnica para não parcelamento de licitações divisíveis.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Acórdão 879, de 21 de setembro de 2020. Orienta sobre a obrigatoriedade de pesquisa de preços em contratações públicas.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Decisão 917/2018, proferida nos autos nº @REP-18/00860908.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Decisão Singular COE/GSS – 925/2022, proferida nos autos @PAP-22/80050867

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Nota Técnica 1/2020. Estabelece orientações sobre pesquisa de preços em compras públicas de bens e serviços comuns.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Processo LEV 22/80064906. Relatório sobre avaliação de contratações e gastos com a aquisição de kits de robótica.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Processo REP-23/80127519. Relatório sobre prazos para apresentação de amostras em licitações de kits escolares.

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). Cartilha do TCE/PE orienta sobre compra de kits de robótica. 2024. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/438-2024/abril/7435-cartilha-do-tce-pe-orienta-sobre-compra-de-kits-de-robotica>. Acesso em: 9 set. 2025.