



SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
Av. VIII, nº 50 - Bairro Carreira Comprida - CEP 33.045-090 - Santa Luzia - MG

## DECISÃO

### I – DO RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao instrumento convocatório do Pregão Eletrônico SRP nº 90022/2026, apresentada tempestivamente pela empresa LEITINO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE LÁCTEOS LTDA, por intermédio de seu procurador regularmente constituído, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 e nos princípios que regem as licitações públicas.

Em síntese, a impugnante insurge-se contra o agrupamento do item 83 (leite em pó integral) no Grupo/Lote 03, sustentando que tal item integraria mercado lácteo específico, distinto dos demais produtos que compõem o lote (amendoim torrado, amido de milho, batata palha, canjica, canjiquinha, farelo de aveia, farinhas, fubá, geleia de frutas, granola, macarrões, massa para lasanha, trigo para quibe e uva-passa). Aduz que a reunião desses produtos restringiria a competitividade, afastaria fabricantes especializados em laticínios e favoreceria fornecedores multissegmentados, em alegada afronta aos princípios da isonomia, da competitividade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Ao final, requer: (a) o desmembramento do item 83 do Grupo 03, com julgamento por item; ou, subsidiariamente, (b) a criação de lote específico para o item; ou, ainda, (c) a apresentação dos estudos técnicos, econômicos e logísticos que demonstrem a vantagem da manutenção da modelagem adotada.

É o breve relatório. Passa-se à análise da admissibilidade e do mérito.

### II – DA ADMISSIBILIDADE

Preliminarmente, reconhece-se a tempestividade e a legitimidade da impugnação, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital de licitação. A peça encontra-se subscrita por procurador habilitado, com instrumento de mandato anexado aos autos (SEI 0365908), razão pela qual se conhece da impugnação, para, no mérito, apreciá-la.

Cumprido registrar, de início, o agradecimento desta Administração à participação da impugnante. O controle social e o exercício do direito de petição constituem instrumentos legítimos de aperfeiçoamento dos certames públicos, e a manifestação ora analisada foi recebida com a devida atenção técnica e jurídica, em homenagem aos princípios da transparência e do contraditório que orientam a atuação administrativa.

### III – DO MÉRITO

**III.1 – Da premissa fática equivocada: o Lote 03 não agrupa leite em pó com produtos perecíveis de natureza diversa, mas reúne gêneros secos não perecíveis funcionalmente correlatos**

A insurgência da impugnante parte de premissa fática que, com a devida vênia, não se sustenta diante da efetiva composição do Lote 03. Ao contrário do que sugere a peça impugnatória, o exame do Estudo Técnico Preliminar (ETP 2, SEI 0341334) revela que o Lote 03 é integralmente composto por gêneros alimentícios secos, não perecíveis, de estocagem em temperatura ambiente e de logística homogênea.

Com efeito, o item 83 (leite em pó integral) e o item 84 (leite em pó zero lactose) não foram classificados como produtos lácteos perecíveis. Tecnicamente, o leite em pó é produto desidratado, de prateleira, estável à temperatura ambiente, com vida útil prolongada e sem exigência de cadeia fria — exatamente como os demais gêneros secos do lote (farinhas, fubá, amido, macarrões, granola, uva-passa,

entre outros). Tanto é assim que os produtos lácteos efetivamente perecíveis e de cadeia refrigerada foram alocados em lote diverso: o leite integral UHT (item 85) e o leite sem lactose (item 86) integram o Lote 02, ao passo que iogurtes, manteiga e queijo muçarela (itens 79 a 81, 91 e 104) compõem o Lote 05.

Vê-se, portanto, que a Administração observou rigorosamente o critério de homogeneidade na formação dos lotes, agrupando os itens segundo a natureza, as condições de armazenamento, a perecibilidade e a logística de fornecimento. O leite em pó integra o lote dos secos não perecíveis por compartilhar com eles, precisamente, a mesma cadeia logística e o mesmo perfil de fornecedores — distribuidores e atacadistas de gêneros alimentícios secos, que rotineiramente comercializam leite em pó ao lado de farinhas, massas e cereais.

### **III.2 – Do parcelamento como diretriz relativa e não absoluta: a moldura legal e doutrinária**

A Lei nº 14.133/2021 erige o parcelamento à condição de diretriz do planejamento das compras, mas não o consagra como dogma absoluto. O art. 40, § 1º, do referido diploma estabelece que o parcelamento será adotado “*quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso*”, ao passo que o § 3º enumera, de forma expressa, as hipóteses em que o parcelamento **NÃO** será adotado, dentre elas a do inciso I:

*“O parcelamento não será adotado quando: I – a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor (...)”.* (BRASIL, Lei nº 14.133/2021, art. 40, § 3º, I)

A doutrina especializada confirma a leitura. Marçal Justen Filho leciona que o dever de parcelamento não é incondicionado, devendo ceder quando o fracionamento comprometer a integridade qualitativa do objeto ou a economicidade da contratação, hipótese em que a divisão se revela técnica ou economicamente inviável (JUSTEN FILHO, 2023). No mesmo sentido, Rafael Carvalho Rezende Oliveira observa que a aglutinação de itens em lotes é legítima sempre que ancorada em justificativa técnica e econômica idônea, registrada na fase preparatória, não constituindo, por si só, vício de restrição à competitividade (OLIVEIRA, 2023).

Em outras palavras: a regra é o parcelamento, mas a exceção, devidamente motivada nos autos, é juridicamente admissível e, no caso concreto, foi observada.

### **III.3 – Da jurisprudência do TCU: o agrupamento é legítimo quando há justificativa técnica e econômica nos autos**

A própria jurisprudência invocada pela impugnante, quando lida em sua integralidade, conduz a conclusão oposta à pretendida. A Súmula 247 do TCU, transcrita na impugnação, é expressa ao ressaltar a possibilidade de adjudicação por grupo:

*“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 (...)”.* (TCU, Súmula 247) [grifou-se]

Como se observa, a própria Súmula condiciona a obrigatoriedade do julgamento por item à inexistência de perda de economia de escala, ressalva que afasta a pretensão da impugnante sempre que demonstrada, como aqui, a vantagem do agrupamento.

No mesmo sentido caminham os Acórdãos citados pela impugnante. No **Acórdão nº 2529/2021 – Plenário**, o TCU consignou que incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento não restringe indevidamente a competitividade — exigência de natureza procedimental que foi integralmente cumprida no ETP que instrui este certame. Tal precedente não veda o agrupamento; apenas exige sua motivação, ônus do qual a Administração se desincumbiu. Igualmente, o entendimento consolidado no **Acórdão nº 1214/2013 – Plenário** firma que o art. 40 não configura regra absoluta de parcelamento, devendo a viabilidade técnica e econômica ser aferida caso a caso.

A jurisprudência mais recente reafirma a discricionariedade técnica da Administração. Em sede de mandado de segurança, decidiu-se que “*a opção administrativa pela estruturação do objeto licitatório em lote único, quando fundamentada em razões técnicas adequadas e amparada pelo art. 40, §*

3º, I, da Lei nº 14.133/2021, não configura ato abusivo ou ilegal”, inserindo-se no legítimo exercício da discricionariedade administrativa. Reconheceu-se, ainda, que o fornecimento concentrado propicia melhor controle logístico de entrega, observância de prazos, concentração da responsabilidade pela execução contratual e economia de escala.

#### **III.4 – Das razões técnicas, econômicas e logísticas que amparam a modelagem (cumprimento do ônus de motivação)**

Atendendo ao item “c” do pedido — e demonstrando que a justificativa técnica preexiste à impugnação —, reproduzem-se e sistematizam-se as razões já constantes do Estudo Técnico Preliminar (ETP 2, SEI 0341334), que fundamentam a opção pela estruturação em lotes homogêneos:

**a) Homogeneidade da natureza e da logística.** O Lote 03 reúne exclusivamente gêneros secos não perecíveis, com idênticas condições de armazenamento (temperatura ambiente), validade prolongada e dispensa de cadeia fria. O leite em pó compartilha integralmente esse perfil, sendo comercializado, no mercado real, pelos mesmos distribuidores de farinhas, massas e cereais.

**b) Economia de escala e racionalidade administrativa.** A concentração de itens de mesma natureza em um único lote reduz o número de contratos a gerir, os custos de transação e os encargos de fiscalização, em consonância com o art. 40, § 3º, I, da Lei nº 14.133/2021, conferindo maior vantagem à Administração.

**c) Eficiência na execução descentralizada.** Como a entrega ocorre de forma descentralizada, diretamente nas unidades escolares, a fragmentação excessiva multiplicaria pontos de entrada, fornecedores e rotinas de recebimento, elevando a complexidade administrativa e o risco de descontinuidade do fornecimento da alimentação escolar.

**d) Continuidade do serviço público e proteção ao PNAE.** A regularidade do abastecimento é condição da efetivação do direito do estudante à alimentação adequada e do cumprimento das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, de modo que a modelagem privilegia a segurança do fornecimento.

**e) Preservação da competitividade.** A divisão do objeto em seis lotes (e não em lote único), segmentados por natureza dos produtos, já constitui, em si, medida de ampliação da competitividade, ao permitir a participação de fornecedores especializados em cada segmento, sem concentração indevida do objeto em um único contratado.

Não se vislumbra, ademais, qualquer indício de direcionamento ou de favorecimento. O universo de potenciais licitantes do Lote 03 é amplo, composto por atacadistas e distribuidores de gêneros alimentícios secos, segmento de mercado reconhecidamente robusto e concorrencial.

Cumpra observar, por fim, que é da própria natureza do parcelamento por lotes que cada agrupamento congregue itens correlatos a serem fornecidos de forma conjunta. A eventual circunstância de determinado interessado atuar preponderantemente em um dos itens do lote não constitui, por si só, fundamento para a desconstituição de modelagem tecnicamente motivada, sob pena de se inviabilizar, na prática, a própria técnica de agrupamento expressamente autorizada pela Lei nº 14.133/2021 e pela Súmula 247 do TCU. Com efeito, a definição da forma de adjudicação orienta-se pelo interesse público — consubstanciado na economia de escala, na racionalidade logística e na continuidade do fornecimento da alimentação escolar —, mostrando-se a manutenção do lote legítima sempre que a divisão do objeto em lotes homogêneos, como aqui ocorre, já assegure concorrência efetiva entre os fornecedores do ramo de gêneros secos.

#### **III.5 – Da ausência das hipóteses legais que imporiam o desmembramento**

Por fim, não se configura, no caso, nenhuma das situações que tornariam imperativo o desmembramento. Não há prova de que o agrupamento tenha resultado em sobrepreço, em restrição efetiva ao número de participantes ou em prejuízo concreto à seleção da proposta mais vantajosa. A alegação de restrição permanece no plano abstrato e genérico, sendo certo que, conforme reiterada jurisprudência do TCU, a mera possibilidade teórica de ampliação da disputa não basta para invalidar modelagem tecnicamente motivada, especialmente quando a economia de escala e a racionalidade logística recomendam a manutenção do conjunto.

#### **IV – DA CONCLUSÃO E DA DECISÃO**

Ante todo o exposto, e com fundamento no art. 40, §§ 1º e 3º, I, e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, na Súmula 247 e nos Acórdãos nos 1214/2013, 2529/2021 e 2695/2013, todos do Plenário do TCU, bem como na justificativa técnica, econômica e logística consolidada no Estudo Técnico Preliminar (SEI 0341334), **DECIDE** esta Administração:

**a) CONHECER** da impugnação, porque tempestiva e regularmente representada;

**b) NEGAR-LHE PROVIMENTO**, no mérito, mantendo a composição do Lote/Grupo 03 tal como prevista no instrumento convocatório, inclusive quanto ao item 83 (leite em pó integral), por se tratar de agrupamento de gêneros secos não perecíveis funcionalmente correlatos, devidamente motivado nos autos e amparado na legislação, na jurisprudência e na doutrina aplicáveis;

**c) ESCLARECER** que os estudos técnicos, econômicos e logísticos requeridos no item “c” da peça impugnatória encontram-se disponíveis no Estudo Técnico Preliminar acostado aos autos (SEI 0341334), parte integrante do processo, cuja consulta fica franqueada à impugnante;

**d) MANTER** a data e as demais condições do certame, dando-se ciência à impugnante e promovendo-se a divulgação da presente resposta no sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Reitera-se o agradecimento à impugnante pela contribuição ao aprimoramento do procedimento, colocando-se esta Administração à disposição para os esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

**Thiago Mendes Oliveira**

Gerente de Apoio à Gestão Administrativa

**Débora Oliveira Vieira**

Gerente de Alimentação Escolar

**Heverton Ferreira de Oliveira**

Secretário Municipal de Educação

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm). Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 247. Brasília, DF: TCU, 2004. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1214/2013 – Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF: TCU, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2529/2021 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2695/2013 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e contratos administrativos: teoria e prática. 12. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Mendes Oliveira, Servidor Público**, em 03/06/2026, às 11:30, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Débora Oliveira Vieira, Gerente**, em 03/06/2026, às 13:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.santaluzia.mg.gov.br/autenticidadesei> informando o código verificador **0366206** e o código CRC **E2A74B86**.

À Comissão de Licitação / Pregoeiro(a) Oficial  
Prefeitura Municipal de Santa Luzia/MG

**REF: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90022/2026**  
**Processo Administrativo nº 5426/2026**

**LEITINO COMÉRCIO E INDÚSTRIA DE LÁCTEOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 02.866.758/0003-02, com endereço na RUA GIRASSOL 59 GALPAO 002 / CAMPINA VERDE / CONTAGEM / MG / CEP: 32150-270, neste ato representada por seu procurador legalmente habilitado, Sr. Luciano Amorim Santana, portador da CNH Nº 00589495609/DETRAN-PE e CPF Nº 328.348.535-68, vem, tempestivamente, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 e nos princípios que regem as licitações públicas, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, especificamente em relação ao **Lote/Grupo 3** pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

## **DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DECORRENTE DO AGRUPAMENTO DO ITEM 83 - LEITE EM PÓ INTEGRAL EM LOTE HETEROGÊNEO**

O Grupo/Lote 03 contempla o item leite em pó integral, juntamente com produtos de natureza absolutamente distinta, tais como amendoim torrado, amido de milho, batata palha, canjica, canjiquinha, farelo de aveia, farinhas diversas, fubá, geleia de frutas, granola, macarrões, massa para lasanha, trigo para quibe e uva-passa.

Trata-se de produtos pertencentes a mercados distintos, com cadeias produtivas próprias, fornecedores específicos, dinâmica comercial diversa e estrutura logística independente.

A consequência prática do agrupamento é impedir a participação direta de fabricantes e distribuidores especializados no segmento lácteo, especialmente daqueles que possuem plena capacidade para atender ao item 83 - leite em pó integral, mas que não atuam na comercialização dos demais produtos integrantes do lote.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o parcelamento do objeto como instrumento de ampliação da competitividade e de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no mesmo sentido.

No **Acórdão nº 1913/2013-Plenário, o TCU** consignou que a licitação por lote, sem comprovação de óbice técnico ou econômico ao parcelamento, caracteriza restrição

# Leitino

à competitividade, destacando que a falta de parcelamento prejudica a obtenção da proposta mais vantajosa e impede a participação direta dos fabricantes dos produtos licitados. Tal entendimento guarda perfeita aderência ao caso concreto, uma vez que a atual modelagem do Grupo/Lote 03 afasta do certame os fabricantes especializados em leite em pó.

No mesmo sentido, o **Acórdão nº 2529/2021-Plenário** estabeleceu que incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento não restringe indevidamente a competitividade e que efetivamente gera benefícios à Administração, não bastando mera alegação genérica de ganho de escala.

Ainda conforme entendimento reiterado do TCU, a opção pela contratação em lote exige justificativa técnica e econômica formalmente demonstrada no processo administrativo, sendo insuficiente a simples conveniência administrativa. Os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência podem superar eventual economia de escala obtida pelo agrupamento dos itens.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que o parcelamento do objeto deve ser priorizado sempre que possível, justamente para ampliar a competitividade do certame.

Nesse sentido:

“É obrigatória a 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.” **(TCU – Súmula 247)**

Ainda:

“O agrupamento de itens em lotes deve ocorrer apenas quando houver justificativa técnica e econômica devidamente demonstrada nos autos, sob pena de restrição indevida à competitividade.” **(TCU – Acórdão 2.695/2013 – Plenário)**

Também já decidiu o TCU que:

“O parcelamento do objeto é medida que se impõe sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajosa, permitindo maior participação de licitantes especializados.” **(TCU – Acórdão 529/2013 – Plenário)**

No presente caso, não se verifica qualquer relação de dependência técnica, operacional ou logística entre o item 83 - leite em pó e os demais produtos constantes do lote que justifique a obrigatoriedade de fornecimento conjunto.

Ao contrário, a modelagem adotada restringe a competição, reduz o universo de licitantes aptos, favorece exclusivamente fornecedores multissegmentados e impede a participação de fabricantes especializados, em afronta aos princípios da isonomia, competitividade, razoabilidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Diante do exposto, requer-se:

# Leitino

a) o desmembramento do item 83 do Grupo 3 (Leite em Pó Integral) com julgamento por item;

ou, subsidiariamente,


b) a criação de lote específico para o item;

ou, ainda,

c) a apresentação dos estudos técnicos, econômicos e logísticos que demonstrem a efetiva vantagem da manutenção dos referidos itens no Lote 03, em observância à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e aos princípios da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Contagem/MG, 02 de junho de 2026.

Documento assinado digitalmente  
 LUCIANO AMORIM SANTANA  
Data: 02/06/2026 13:43:16-0300  
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

---

Luciano Amorim Santana  
Procurador Legal