



JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 030/2026

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 011/2026

RECORRENTE: EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA.

**RECORRIDA: C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE
MEDICAMENTOS LTDA. – EPP**

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela empresa **EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA.**, em face da decisão desta Pregoeira que declarou vencedora e habilitada a empresa **C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP**, no âmbito do Pregão Eletrônico SRP nº 011/2026, cujo objeto consiste no Registro de Preços para futura e eventual aquisição de medicamentos, conforme especificações constantes do Edital e seus anexos.

1.1 Das razões recursais

Em suas razões recursais, a empresa **EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA.** insurge-se contra a decisão que declarou vencedora e habilitada a empresa **C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP**, sustentando, em síntese, que o procedimento adotado pela Administração teria afrontado disposições do Edital e da Lei nº 14.133/2021.

Inicialmente, a recorrente **alega que a planilha de composição de custos apresentada pela empresa recorrida teria sido juntada aos autos de forma intempestiva**, após o prazo inicialmente concedido durante a sessão pública. Segundo sustenta, tal circunstância violaria as regras do instrumento convocatório e comprometeria a regularidade do procedimento, uma vez que permitiria à licitante complementar sua proposta após o encerramento da fase própria do certame.

Aduz, ainda, que as diligências promovidas pela **Administração teriam extrapolado os limites estabelecidos pelo art. 64 da Lei nº 14.133/2021**, afirmando que o procedimento adotado teria possibilitado a apresentação de documentação nova, em substituição àquela que deveria ter sido originalmente apresentada, configurando tratamento favorecido à



empresa vencedora e afrontando os princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Prossegue sustentando **que a empresa recorrida não apresentou documentação suficiente para comprovar a exequibilidade de sua proposta**, especialmente no que se refere às notas fiscais utilizadas para demonstrar a formação dos preços ofertados. Afirma que a documentação encaminhada durante a diligência seria insuficiente para comprovar a efetiva viabilidade econômica da contratação, razão pela qual a proposta deveria ser desclassificada.

A recorrente argumenta, ainda, **que diversos itens constantes da composição de custos apresentariam preços inferiores aos respectivos custos** de aquisição, circunstância que, em seu entendimento, evidenciaria a inexecutabilidade da proposta. Defende que tal situação comprometeria a futura execução contratual e colocaria em risco a adequada prestação do objeto licitado.

Por fim, sustenta **que a manutenção da habilitação e da classificação da empresa recorrida violaria os princípios da isonomia**, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, por entender que as supostas irregularidades apontadas não poderiam ser sanadas por meio de diligência.

Ao final, **requer o conhecimento e o provimento do recurso administrativo para que seja reformada a decisão recorrida**, com a consequente desclassificação da proposta apresentada pela empresa C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP, promovendo-se a convocação da recorrente para prosseguimento nas demais fases do certame ou, subsidiariamente, a anulação da fase de julgamento das propostas.

1.2 Das contrarrazões recursais

Regularmente intimada, a empresa **C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP** apresentou tempestivamente suas contrarrazões, defendendo a manutenção integral da decisão recorrida.

Em sua manifestação, **sustenta, inicialmente, que a diligência promovida pela Administração observou rigorosamente as disposições do Edital e da Lei nº 14.133/2021**, tendo sido instaurada exclusivamente para possibilitar a adequada análise da exequibilidade da proposta, sem qualquer afronta aos princípios que regem as licitações públicas.



Afirma, ainda, **que a planilha de composição de custos apresentada durante a diligência não alterou a proposta originalmente ofertada**, limitando-se a detalhar a formação dos preços constantes da proposta comercial inicialmente apresentada. Ressalta que não houve modificação do valor global, dos preços unitários, das marcas ofertadas ou de qualquer outro elemento essencial da proposta, inexistindo, portanto, apresentação de nova proposta ou inovação documental vedada pela legislação.

Argumenta, também, **que o procedimento adotado encontra amparo nos arts. 59 e 64 da Lei nº 14.133/2021**, os quais autorizam a realização de diligências destinadas ao esclarecimento e à complementação de informações relativas a condições preexistentes, bem como na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que prestigia a busca da verdade material e afasta o excesso de formalismo quando inexistente prejuízo à competitividade ou à isonomia entre os licitantes.

No tocante à alegação de inexecutabilidade, **sustenta que a recorrente não apresentou qualquer demonstração objetiva da inviabilidade econômica da proposta, limitando-se a formular interpretações subjetivas** acerca da composição de custos, desacompanhadas de parecer técnico, estudo econômico ou qualquer outro elemento probatório capaz de infirmar a conclusão alcançada pela Administração.

Por fim, assevera **que a documentação apresentada durante a diligência foi considerada suficiente pela Pregoeira para subsidiar a análise da viabilidade econômica** da contratação, inexistindo qualquer afronta ao Edital, à Lei nº 14.133/2021 ou aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Ao final, **requer o conhecimento das presentes contrarrazões e, no mérito, o não provimento do recurso administrativo, com a consequente manutenção integral da decisão** que declarou vencedora e habilitada a empresa C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

Verifica-se que o recurso administrativo foi interposto tempestivamente por licitante legitimada, tendo sido observados os requisitos formais previstos no Edital e nos arts. 165 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

As contrarrazões igualmente foram apresentadas dentro do prazo legal, razão pela qual devem ser regularmente conhecidas.



Dessa forma, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto pela empresa **EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA.**, por preencher os pressupostos de admissibilidade.

III – DO MÉRITO

Após detida análise das razões recursais, das contrarrazões apresentadas, dos documentos constantes dos autos, da Ata da Sessão Pública, do Edital e da legislação aplicável, conclui-se que o recurso não merece prosperar.

3.1 Da alegada apresentação intempestiva da planilha de composição de custos

Sustenta a recorrente que a empresa recorrida teria apresentado sua planilha de composição de custos fora do prazo inicialmente estabelecido durante a sessão pública, circunstância que, em seu entendimento, importaria sua imediata desclassificação.

A alegação, contudo, não merece acolhimento.

Conforme se verifica dos autos, **a solicitação de apresentação da composição de custos decorreu de diligência regularmente instaurada por esta Pregoeira, em razão da necessidade de análise da exequibilidade** da proposta apresentada pela primeira colocada, procedimento expressamente previsto tanto no instrumento convocatório quanto na Lei nº 14.133/2021.

A finalidade da diligência consistiu exclusivamente **em possibilitar à Administração o adequado esclarecimento da formação dos preços ofertados**, assegurando que eventual decisão acerca da exequibilidade da proposta fosse adotada com base em elementos técnicos suficientes e em observância ao princípio do julgamento objetivo.

Nesse contexto, a documentação apresentada não teve por finalidade substituir a proposta originalmente ofertada nem modificar qualquer de seus elementos essenciais, mas apenas **fornecer detalhamento acerca de dados já existentes à época da apresentação da proposta** comercial.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que as diligências constituem instrumento legítimo destinado à busca da verdade material, sendo incompatível com a moderna sistemática das contratações públicas a adoção de formalismo excessivo que conduza à eliminação de propostas potencialmente vantajosas sem a devida apuração dos fatos.

Assim, não se verifica qualquer irregularidade na instauração da diligência ou na análise da documentação complementar apresentada, uma vez que **o procedimento observou os**



limites estabelecidos pela legislação e pelo edital, preservando a competitividade, a isonomia entre os licitantes e a busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

3.2. Da legalidade da diligência realizada e da aplicação dos arts. 59, §2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021

A recorrente sustenta que a diligência promovida por esta Pregoeira teria extrapolado os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, permitindo a apresentação extemporânea de documentos indispensáveis à comprovação da exequibilidade da proposta.

Entretanto, tal alegação não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre destacar que a Lei nº 14.133/2021 **prestigia a busca da verdade material e da proposta mais vantajosa para a Administração Pública**, conferindo ao agente de contratação a prerrogativa de promover diligências sempre que necessárias ao adequado julgamento das propostas e da habilitação.

O art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, **diante de indícios de inexecutabilidade, deverá ser oportunizado ao licitante demonstrar a viabilidade de sua proposta antes da adoção de medida extrema** de desclassificação.

No mesmo sentido, o art. 64 da referida lei **autoriza expressamente a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar informações** relativas a documentos já apresentados, desde que relacionadas a fatos preexistentes à abertura da sessão pública.

No presente caso, a planilha de composição de custos foi solicitada justamente para permitir à Administração aferir a formação dos preços ofertados, **não havendo qualquer substituição da proposta originalmente apresentada nem inovação de seu conteúdo.**

A **diligência instaurada teve natureza meramente esclarecedora**, buscando conferir maior segurança jurídica à decisão administrativa e assegurar que eventual conclusão acerca da exequibilidade da proposta estivesse amparada em elementos concretos constantes dos autos.

Tal procedimento encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que reconhece a legitimidade das diligências destinadas a complementação de informações acerca de condições preexistentes, desde que não impliquem alteração substancial da proposta ou criação de situação jurídica inexistente à época da disputa.



Desse modo, **não há falar em afronta ao art. 64 da Lei nº 14.133/2021, tampouco em violação aos princípios da isonomia**, da vinculação ao instrumento convocatório ou do julgamento objetivo.

3.3. Da alegação de alteração da proposta comercial

Outro argumento apresentado pela recorrente consiste na afirmação de que a apresentação da planilha de composição de custos teria importado em modificação da proposta inicialmente ofertada.

Também neste ponto não assiste razão à recorrente.

A documentação complementar apresentada durante a diligência **não alterou o valor global da proposta, os preços unitários, as marcas ofertadas, as especificações dos produtos ou qualquer outro elemento** essencial submetido à disputa competitiva.

A planilha **limitou-se a detalhar os critérios utilizados para formação dos preços já constantes da proposta** originalmente cadastrada no sistema eletrônico, constituindo instrumento de apoio à análise administrativa acerca da exequibilidade da contratação.

Assim, inexistente qualquer elemento que permita concluir pela apresentação de nova proposta ou pela modificação das condições originalmente ofertadas pela licitante vencedora.

O procedimento adotado observou rigorosamente os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, inexistindo qualquer favorecimento à recorrida ou quebra da igualdade entre os participantes do certame.

3.4. Da alegada inexecutabilidade da proposta

A recorrente sustenta que a proposta apresentada pela empresa recorrida seria inexecutável, afirmando que diversos itens constantes da composição de custos apresentariam preços inferiores aos respectivos custos de aquisição.

Embora a alegação mereça análise criteriosa, ela não conduz, por si só, à desclassificação automática da proposta.

É certo que, durante a análise técnica realizada por esta Administração, **foram identificados pontos que justificaram a instauração de diligência** para melhor avaliação da composição de custos apresentada pela licitante.



Todavia, a existência de indícios iniciais de inexecutabilidade não autoriza, automaticamente, a exclusão da proposta do certame.

Ao contrário, a legislação vigente determina que tais **indícios sejam previamente submetidos ao contraditório administrativo** mediante oportunidade para demonstração da viabilidade econômica da proposta, exatamente como ocorreu no presente procedimento.

Após a apresentação da documentação complementar e a análise conjunta dos elementos constantes dos autos, esta Administração entendeu **que inexistiam elementos suficientes para concluir, de forma inequívoca, pela inviabilidade** da execução contratual.

Com efeito, a **inexecutabilidade da proposta constitui circunstância excepcional que demanda prova objetiva** de que o licitante não possui condições de cumprir as obrigações assumidas, não podendo decorrer exclusivamente da existência de margens reduzidas em determinados itens ou de interpretações isoladas acerca da composição de custos.

Cumprе ressaltar que **o julgamento da executabilidade deve considerar a proposta em seu contexto global**, especialmente em licitações realizadas por lote, nas quais a formação da margem de lucro decorre do equilíbrio econômico-financeiro do conjunto dos itens que compõem a contratação.

Nesse contexto, não foram produzidos pela recorrente elementos técnicos capazes de demonstrar, de forma conclusiva, a impossibilidade de execução do objeto nas condições ofertadas, limitando-se suas alegações à interpretação da documentação analisada pela Administração.

Assim, **ausente demonstração inequívoca da inviabilidade** econômica da proposta, não se mostram presentes os pressupostos necessários para sua desclassificação, impondo-se a manutenção da decisão administrativa anteriormente proferida.

3.4.1. Da análise global da executabilidade da proposta e da inexistência de jogo de planilha

A recorrente atribui especial relevância ao fato de determinados itens da composição de custos apresentarem **margens reduzidas** ou, segundo sua interpretação, valores

inferiores aos respectivos custos de aquisição, sustentando que tal circunstância evidenciaria a inexecutabilidade da proposta.



Todavia, essa conclusão não pode ser extraída a partir da análise isolada de itens específicos.

O presente certame adotou como critério de julgamento o menor preço por lote, de modo que a aferição da exequibilidade deve considerar a proposta em sua integralidade, observando-se o **equilíbrio econômico-financeiro do conjunto dos itens que compõem o lote licitado**.

É prática comum no mercado de medicamentos e em diversos segmentos econômicos que determinados produtos sejam ofertados com margens de lucro reduzidas, ou até mesmo sem margem significativa, em razão da estratégia comercial adotada pelo fornecedor, compensando-se economicamente tais valores por meio **da rentabilidade obtida em outros itens integrantes da mesma contratação**.

Nessas hipóteses, a simples constatação de que determinados itens apresentam reduzida margem de contribuição não conduz, por si só, ao reconhecimento da inexecutabilidade da proposta, sobretudo quando **inexistem elementos objetivos que demonstrem a incapacidade da licitante de executar o objeto contratual como um todo**.

Importa ressaltar que essa sistemática não se confunde com a prática denominada **"jogo de planilha"**, caracterizada pela manipulação intencional dos preços unitários com o objetivo de obter vantagem indevida durante a execução contratual, especialmente mediante futuros aditivos, supressões ou acréscimos quantitativos.

No caso concreto, não foram identificados elementos objetivos capazes de caracterizar tal conduta.

Ao contrário, **a contratação será executada por lote, inexistindo demonstração de que a distribuição dos preços unitários tenha sido utilizada para distorcer o resultado da competição**, transferir riscos indevidos à Administração ou comprometer o equilíbrio contratual.

A análise realizada por esta Administração concentrou-se na viabilidade econômica da contratação em sua perspectiva global, concluindo que os elementos constantes dos autos, aliados aos esclarecimentos prestados pela licitante durante a diligência, não evidenciaram a impossibilidade de execução do objeto nas condições propostas.

Dessa forma, **a mera existência de itens individualmente considerados com margens reduzidas não constitui fundamento suficiente para afastar a presunção de**



exequibilidade da proposta global, especialmente quando ausente demonstração técnica de que o conjunto da contratação se revela economicamente inviável ou capaz de comprometer a futura execução contratual.

3.5. Da alegada insuficiência das notas fiscais e da comprovação da exequibilidade

A recorrente também sustenta que a empresa recorrida não apresentou documentação suficiente para comprovação da exequibilidade da proposta, especialmente em razão da suposta insuficiência das notas fiscais apresentadas durante a diligência.

A irrisignação igualmente não merece acolhimento.

Conforme se verifica dos autos, a diligência instaurada por esta Pregoeira teve por finalidade possibilitar à licitante vencedora demonstrar a viabilidade econômica da proposta, mediante apresentação de documentação apta a esclarecer a composição dos preços ofertados.

A documentação encaminhada foi submetida à análise desta Administração, não se restringindo às notas fiscais apresentadas, mas abrangendo também a planilha de composição de custos e os demais esclarecimentos prestados pela empresa.

Cumprir destacar que o edital não estabeleceu quantidade mínima de notas fiscais, tampouco determinou fornecedores específicos, período de emissão ou forma exclusiva para demonstração da exequibilidade da proposta.

Assim, não cabe ao intérprete criar exigências não previstas no instrumento convocatório, sob pena de afronta ao princípio da vinculação ao edital e da segurança jurídica.

É certo que, durante a análise da documentação apresentada, foram identificados aspectos que demandaram exame mais aprofundado, circunstância que motivou a realização das diligências registradas na Ata da Sessão Pública.

Todavia, tais circunstâncias foram devidamente apreciadas por esta Administração no exercício de seu poder-dever de fiscalização, não tendo sido constatados elementos suficientes para afastar a presunção de exequibilidade da proposta apresentada.

Importante ressaltar que a existência de dúvidas durante a fase de julgamento não implica, necessariamente, a inviabilidade da contratação, especialmente quando tais dúvidas são esclarecidas mediante diligência regularmente instaurada.



Nesse contexto, as alegações da recorrente representam mera discordância quanto à conclusão administrativa alcançada, não se mostrando suficientes para desconstituir o juízo técnico realizado durante o procedimento licitatório.

3.6. Da análise global da proposta e do julgamento por lote

Outro aspecto relevante refere-se ao critério de julgamento adotado no presente certame.

Conforme previsto no edital, o julgamento das propostas ocorreu pelo critério de menor preço por lote, razão pela qual a análise da viabilidade econômica da contratação não pode ser realizada de forma fragmentada, considerando apenas itens isoladamente.

Embora a recorrente destaque determinados medicamentos que, segundo sua interpretação, apresentariam margens reduzidas ou incompatíveis com os respectivos custos de aquisição, tal circunstância, isoladamente considerada, não conduz ao reconhecimento automático da inexequibilidade da proposta.

É prática amplamente conhecida no mercado farmacêutico que **determinados produtos sejam comercializados com margens reduzidas, compensadas economicamente por outros itens integrantes da mesma contratação**, sobretudo em licitações processadas por lote.

Por essa razão, a avaliação da exequibilidade deve considerar o equilíbrio econômico-financeiro do conjunto da proposta, observando-se a capacidade global da empresa para executar integralmente o objeto licitado.

Foi exatamente essa análise que norteou a atuação desta Administração durante o procedimento de julgamento, inexistindo elementos concretos que demonstrassem incapacidade da empresa recorrida para cumprir as obrigações assumidas.

3.7. Do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa

A moderna sistemática das contratações públicas prestigia a adoção do formalismo moderado, evitando que falhas meramente formais conduzam à eliminação de propostas potencialmente vantajosas para a Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 consagra princípios como a razoabilidade, a proporcionalidade, a eficiência, a economicidade, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa, os quais devem orientar toda a atuação administrativa durante o procedimento licitatório.



Nesse contexto, a interpretação das normas editalícias deve ocorrer de maneira compatível com a finalidade pública da licitação, afastando soluções excessivamente formalistas que não contribuam para a proteção do interesse público.

No presente caso, a Administração oportunizou a realização de diligência justamente para esclarecer dúvidas acerca da composição da proposta, adotando providência expressamente autorizada pela legislação e compatível com a busca da verdade material.

Não se verificou qualquer alteração substancial da proposta, prejuízo à competitividade, violação da isonomia ou comprometimento do julgamento objetivo.

Ao contrário, a adoção da diligência permitiu que a decisão administrativa fosse proferida com maior segurança técnica e jurídica, preservando simultaneamente a competitividade do certame e a obtenção da proposta considerada mais vantajosa para a Administração.

3.8. Da presunção de legitimidade dos atos administrativos

Os atos administrativos praticados no curso do procedimento licitatório gozam de presunção relativa de legitimidade e veracidade, cabendo à parte que os impugna demonstrar, mediante prova robusta, a existência de ilegalidade capaz de justificar sua invalidação.

No presente caso, a recorrente não apresentou elementos técnicos ou jurídicos suficientes para afastar essa presunção.

As alegações deduzidas limitam-se, em grande medida, à interpretação dos documentos analisados durante a diligência e ao inconformismo com a conclusão administrativa, sem demonstração objetiva de violação ao edital ou à Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, inexistindo prova capaz de evidenciar erro material, ilegalidade ou afronta aos princípios que regem as licitações públicas, impõe-se a manutenção da decisão que declarou habilitada e vencedora a empresa C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP.

IV – DECISÃO

Ante o exposto, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, nas disposições constantes do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 011/2026, na documentação acostada aos autos e nos princípios que regem as contratações públicas, **CONHEÇO** do recurso administrativo interposto pela empresa **EXCELLENCE DISTRIBUIÇÃO LTDA.**, por preencher os requisitos de admissibilidade.



No mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO**, mantendo integralmente a decisão que declarou vencedora e habilitada a empresa **C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP**, por entender que não restou demonstrada qualquer ilegalidade, afronta ao edital ou violação à Lei nº 14.133/2021 capaz de justificar a reforma da decisão recorrida.

Com efeito, verificou-se que **a diligência promovida durante a fase de julgamento observou os limites estabelecidos pelos arts. 59, §2º, e 64 da Lei nº 14.133/2021**, tendo sido destinada exclusivamente à obtenção de esclarecimentos e elementos necessários à adequada análise da exequibilidade da proposta, sem implicar alteração de seus elementos essenciais ou afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Verificou-se, ainda, **que a proposta da empresa recorrida foi submetida à análise administrativa quanto à sua viabilidade econômica**, oportunidade em que foram examinados os documentos apresentados, a composição de custos e os esclarecimentos prestados pela licitante, não se constatando elementos objetivos suficientes para concluir, de forma inequívoca, pela inviabilidade da execução contratual.

As alegações apresentadas pela recorrente revelam mero inconformismo com o resultado do certame, não estando acompanhadas de prova robusta apta a afastar a presunção de legitimidade dos atos administrativos regularmente praticados durante a condução da licitação.

Ressalte-se que a atuação desta Administração observou os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade, do formalismo moderado e da busca da proposta mais vantajosa, inexistindo qualquer prejuízo à igualdade de condições entre os licitantes ou ao interesse público.

Dessa forma, permanecem hígidos todos os atos praticados no curso do procedimento licitatório, inclusive a decisão que declarou vencedora e habilitada a empresa **C. M. DISTRIBUIDORA E REPRESENTAÇÕES DE MEDICAMENTOS LTDA. – EPP**.

Encaminhem-se os autos à autoridade competente para apreciação do presente recurso, na forma do art. 165, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Ribamar Fiquene – MA, 14 de julho de 2026

.Mila Mirela Cavalcante de Andrade
Agente de contratação