

Processo Administrativo Eletrônico:	1920/2022-e
Interessado:	CASTILHOS E GAMBA CONEXÕES COMÉRCIO ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA
Assunto	Solicitação de Cancelamento – Item nº 11
Referência	PAL nº 0002/2022, PE nº 0005/2022, Registro de Preço

PARECER JURÍDICO

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO – CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CANCELAMENTO DO REGISTRO - APLICABILIDADE – CONCLUSÃO.

I – Relatório

O presente Processo Administrativo Eletrônico foi instaurado mediante requerimento da empresa **CASTILHOS E GAMBA CONEXÕES COMÉRCIO ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA**, que versa sobre o cancelamento do item nº 11, referente ao processo administrativo licitatório em epígrafe.

No dia 27 de julho de 2022, o CINCATARINA recebeu da empresa pedido de cancelamento dos itens. Nas razões, a empresa alegou que há dificuldades na aquisição do produto, visto que a marca ofertada não está mais produzindo a embalagem com o peso buscado/registrado (60 gramas).

Nesse sentido, solicitou o cancelamento dos itens, justificando seu pedido nos termos acima expostos. Em consulta ao sistema L-CIN, verifica-se que há 07 (Sete) Autorizações de Fornecimento em aberto.

É o relatório. Passamos à análise.

II – Fundamentação

O pedido de cancelamento do registro de preço realizado pelo fornecedor deve observar alguns procedimentos, sendo eles: a apresentação de justificativa e comprovação da ocorrência de fato superveniente e/ou caso fortuito ou força maior, no qual demonstre a inviabilidade do seu fornecimento e ser formulado antes da expedição de autorização de fornecimento.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

As cláusulas estabelecidas pelas atas de registro de preço trazem obrigações ao Fornecedor e ao Órgão Participante. Deste modo, cada item previamente estabelecido deve ser cumprido em todo o tempo da execução e validade da ata.

Neste tocante, o amparo legal para subsidiar o cancelamento do registro de preço está previsto no art. 30, da Resolução nº 0022, de 13 de março de 2020, bem como no próprio Edital, *in verbis*:

20 – DO CANCELAMENTO DO REGISTRO DO FORNECEDOR

[...]

20.3 – O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados:

I - por razão de interesse público; ou

II - **a pedido do fornecedor.**

(grifo nosso)

Para evitar confusões terminológicas, importante frisar a diferença existente entre o pedido de cancelamento do registro de preço com a rescisão das autorizações de fornecimento. O pedido de cancelamento refere-se aos itens em que a empresa licitante se sagrou vencedora no processo licitatório. O pedido de cancelamento, desde que devidamente comprovado e justificado, pode ocorrer por razões de interesse público ou a pedido do fornecedor, tendo como consequência imediata a cessação do recebimento de **novas** autorizações de fornecimento.

As Autorizações de Fornecimento, por sua vez, representam verdadeiros contratos administrativos que são concluídos com o aceite do Fornecedor que figura como habilitado no processo administrativo licitatório. Esclareça-se que a Autorização de fornecimento, como contrato administrativo que é, vincula as partes em todos os termos, a saber: proposta, obrigação de entrega, manutenção de condições de habilitação e demais regras.

Quando ocorre o pedido de cancelamento do item, este não irá afetar as Autorizações de Fornecimento já emitidas, pois, já está formalizado o contrato administrativo, que por sua vez somente pode ser rescindido, nos termos do art. 79 da Lei nº 8.666/93, por determinação da Administração, de modo amigável ou através da via judicial. Ou seja, são dois momentos distintos dentro da execução e vigência do processo administrativo licitatório. Dessa forma, pode a empresa ter seus itens cancelados, o que irá evitar apenas o recebimento de **novas** AF's, mas ainda sim possuir contratos (Autorizações de Fornecimento) em aberto, que devem ser atendidos independentemente do cancelamento do registro de preço dos seus itens.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Dessa forma, mesmo solicitado o cancelamento do registro de preço, caso a empresa licitante possua Autorizações de Fornecimento já recebidas, isto é, anteriores ao pedido de cancelamento, estas deverão ser atendidas, da forma que, caso não sejam, a empresa licitante estará sujeita à imputação de multa compensatória frente ao dano ocasionado, nos termos previstos no Edital que varia de 0,5% a 15% sob o valor do inadimplemento.

Importa destacar que o fornecedor, independentemente da existência de culpa, é responsável pela execução dos contratos (Autorização de Fornecimento). A responsabilidade contratual envolve a aplicação de sanção às violações de convenções havidas em sede de relações privadas, emanadas das partes que a elas se tornam submissas.

As obrigações da empresa devem ser cumpridas de acordo com os termos dispostos no Edital e na Ata Consolidada o contrato, sendo eles:

CLÁUSULA QUINTA – DAS OBRIGAÇÕES DO FORNECEDOR

5.1 – Será de responsabilidade do Fornecedor cumprir todas as obrigações constantes nesta ata, no Edital, seus anexos e sua proposta, assumindo exclusivamente seus os riscos e as despesas decorrentes da boa e perfeita execução do objeto e, ainda:

- a) fornecer o objeto deste Edital, de acordo com as especificações exigidas;**
- b) fornecer o objeto desta licitação, na forma, nos locais, nos prazos e nos preços estipulados na sua proposta;**
- c) prestar garantia pelo período solicitado em cada item conforme sua exigência;
- d) responsabilizar-se por todas as despesas oriundas das entregas, bem como de suas eventuais trocas durante a garantia;
- e) enviar por e-mail o arquivo XML oriundo da emissão do DANFE para os endereços eletrônicos de cada Órgão Participante;
- f) lançar o atendimento para cada autorização de fornecimento, e inclusão da nota fiscal, no Sistema de Controle de Execução de Licitação Compartilhada do CINCATARINA(L-CIN), "on line", disponibilizado pelo CINCATARINA;
- g) manter as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação e comprovar a regularidade fiscal e trabalhista junto ao Órgão Gerenciador através do Sistema (L-CIN);
- h) acusar o recebimento das Autorizações de Fornecimento, bem como de qualquer outra notificação enviadas por meio eletrônico, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas. Se o prazo final deste item recair em final de semana ou feriado, será prorrogado ao próximo dia útil."

Tendo em vista a configuração de inexecução contratual por parte da empresa, compete a Administração Pública aplicar as penalidades e sanções estabelecidas em contrato e na Lei geral de licitações.

Com base na Lei Geral de Licitações art. 78, da Lei Federal nº 8.666/93, podemos extrair:

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos; (grifo nosso)

[...]

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Por sua vez, prevê o artigo 79, da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 79. A rescisão do contrato poderá ser:

- I - determinada por ato unilateral e escrito da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XII e XVII do artigo anterior;
- II - amigável, por acordo entre as partes, reduzida a termo no processo da licitação, desde que haja conveniência para a Administração;
- III - judicial, nos termos da legislação;
- [...]

É fato que não há como se afastar da norma contida no art. 393 do Código Civil, que dispõe:

Art. 393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado.
Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.

No presente caso, vislumbra-se que a Licitante alega que a falta do produto é alheia a sua vontade, logo, em tese, não haveria como imputar responsabilidade a esta, pois não há culpa no seu agir.

Todavia, mesmo que eventualmente comprovada ausência da sua responsabilidade, pela teoria do dever de mitigar o dano (*Duty to mitigate the loss*), deveria o devedor evitar o agravamento da situação, ou seja, tão logo tivesse tomado conhecimento da impossibilidade de fornecimento, deveria ter solicitado o cancelamento, evitando que todos os municípios solicitantes aguardassem o fornecimento do item e continuassem solicitando o produto, mesmo a empresa não possuindo capacidade de atendimento.

Quando se trata de uma inexecução ou inadimplemento contratual a empresa sujeita-se a aplicação de ato sancionatório, nos termos apresentados pelo art. 58 da Lei Federal nº 8.666/93, a empresa é passível de ato sancionatório, *in verbis*:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
[...]

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

Segundo a doutrina administrativa, a Administração Pública não pode deixar de aplicar a punição, desde que identificada à ocorrência de infração administrativa. Nesse caso existe um

Inovação e Modernização na Gestão Pública

dever de sancionar, não havendo, a princípio, margem de discricionariedade, uma vez que não houve justificativa plausível para o atraso, ensejando os termos da Lei Federal 8.666/1993:

Art. 86. **O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora**, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. (grifo nosso)

Entretanto, cumpre enfatizar que, no exercício do mister sancionatório, a Administração deve observar o panorama constitucional, respeitando-se a legalidade estrita, a tipicidade, o devido processo legal, a proporcionalidade e a razoabilidade.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

[...]

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
(grifo nosso)

Verificado o atraso da entrega por parte do fornecedor, imputa-se as sanções previstas na cláusula sexta da Ata de Registro de Preço:

CLÁUSULA SEXTA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

6.1 - Nas hipóteses de inexecução total ou parcial do contrato, poderá o Órgão Gerenciador aplicar ao fornecedor em relação as contratações do Órgão Participantes as seguintes sanções:

a) Advertência

b) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com o Consórcio Interfederativo Santa Catarina - CINCATARINA, bem como com qualquer um dos municípios consorciados, por prazo não superior a 02 (dois) anos.

c) Por atraso superior a 5 (cinco) dias da entrega do objeto, fica o (s) FORNECEDOR (ES) sujeito a multa de 0,5% (meio por cento) por dia de atraso, incidente sobre o valor total do contrato a ser calculado desde o 6º (sexto) dia de atraso até o efetivo cumprimento da obrigação limitado a 30 (trinta) dias;

d) Em caso de inexecução parcial ou de qualquer outra irregularidade do objeto poderá ser aplicada multa de 10% (dez por cento) calculada sobre o valor do contrato;

e) Transcorridos 30 (trinta) dias do prazo de entrega estabelecido no contrato, será considerado rescindido o Contrato, cancelado o Registro de Preços e aplicado a multa de 15% (quinze por cento) por inexecução total, calculada sobre o valor da contratação.

Importa ressaltar que a ocorrência de infrações que causem danos ou prejuízos a Administração, impõe sanção mais elevada a ser aplicada, portanto deverá cumprir seu compromisso dentro do prazo estabelecido.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Assim, a Administração Pública não deve se isentar de aplicar sanções administrativas a empresa de acordo com o princípio da legalidade, havendo assim o caráter “pedagógico” da penalidade.

Quanto à data base para o cálculo das multas aplicadas, algumas considerações devem ser realizadas. Caso o fornecedor, em seu pedido de cancelamento, expresse a impossibilidade de atendimento dos contratos administrativos já firmados, o atraso para aplicação de eventuais multas deve ser considerado até a data da apresentação do pedido. No caso em concreto, o atraso das Autorizações de Fornecimento deve ser calculado até a data de 27 de julho de 2022 (data da solicitação de cancelamento).

Em relação à pandemia, esta já era de amplo conhecimento da empresa quando do recebimento das Autorizações de Fornecimento envolvidas no processo, não podendo usá-la como uma escusa absoluta para recorrentes inexecuções contratuais.

A pandemia teve início ainda em março de 2020, impactando de forma global a economia e mercado, da forma que deveria a empresa licitante ter solicitado o cancelamento do registro de preço caso não tivesse condições de atender a demanda dos municípios. Dado este cenário, de conhecimento amplo por parte da empresa, eventual falta de produto no mercado era previsível e decorre do risco da sua própria atividade empresarial.

Frisa-se que as Autorizações de Fornecimento foram recebidas no começo do ano de 2022, ou seja, a empresa tinha plena consciência dos impactos ocasionados pela pandemia. Sendo assim, eventual falta do produto ou aumento do seu preço, se traduz em risco da própria atividade empresarial, não configurando caso fortuito, força maior ou um fato imprevisível, situação em que não há possibilidade de reconhecimento de qualquer excludente de responsabilidade.

Ainda, importante destacar entendimento recente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em que houve afirmação de que os prejuízos durante a pandemia não são presumíveis e necessitam ser comprovados, vedando-se alegações genéricas alusivos ao período de pandemia, *in verbis*:

[...] Isso porque saliente, eventuais dificuldades financeiras do executado constituem seu ônus *probandi*, afastando-se argumentos genéricos em alusão ao período de pandemia global, **não sendo plausível a presunção de prejuízos**, bem como ausente qualquer fundamentação legal que embase o indeferimento de pedido de bloqueio de ativos financeiros via bacenjud [...]¹

¹ 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Agravo de Instrumento nº 5014849-48.2020.8.24.0000/SC. Julgado em: 27 de janeiro de 2022.

Inovação e Modernização na Gestão Pública

Dessa forma, a pandemia não pode ser utilizada como escusa absoluta para as inexecuções contratuais, não sendo possível a alegação genérica de prejuízos sem que haja efetiva comprovação dos danos, da forma que a empresa deve ser responsabilizada pelo atraso na entrega dos produtos.

Ademais, não se pode esquecer que a pandemia não atinge somente uma das partes da relação contratual. A pandemia também existe para a Administração Pública e, sobretudo, para a coletividade, que suportam, diariamente, seus impactos.

É a fundamentação jurídica. Passo à conclusão.

III – Conclusão

Por fim, o presente parecer não tem caráter vinculativo nem decisório, devendo ser submetido à apreciação da autoridade superior, sem a obrigatoriedade de acatamento até mesmo pelo fato da existência de divergência quanto a interpretação da norma disciplinadora do tema.

Ante ao exposto, nos termos da Lei, do Edital, da Ata de Registro de Preços, não vejo óbice quando a legalidade do processo, observado os requisitos e elementos mínimos na instrução dos procedimentos, sendo elas:

- a) Apresentação de justificativa do pedido de cancelamento;
- b) Comprovação da ocorrência de fato superveniente em decorrência de caso fortuito ou força maior.

Posto isso, considerando o acima exposto, passo a **OPINAR**:

1. Pelo cancelamento do Registro de Preço da empresa **CASTILHOS E GAMBA CONEXÕES COMÉRCIO ATACADISTA DE ALIMENTOS LTDA**, no Processo Administrativo Licitatório nº 0002/2022, Pregão, na forma Eletrônica, nº 0005/2022, Registro de Preço, referente ao item nº 11, salvo se já cancelado em processo administrativo anterior;
2. Pela **rescisão** das Autorizações de Fornecimento nº 94491/2022, 102879/2022, 103366/2022, 103435/2022, 104089/2022, 104151/2022 e 104595/2022, podendo a rescisão ser total ou parcial, a depender do caso, salvo se já rescindida em processo administrativo anterior, evitando-se, assim, eventual *bis in idem*;

3. Pela aplicação da penalidade de **ADVERTÊNCIA** em relação às Autorizações de Fornecimento nº 94491/2022, 102879/2022, 103366/2022, 103435/2022, 104089/2022, 104151/2022 e 104595/2022, visto que, considerando a data do pedido de cancelamento (27/07/2022), não vencidas ou se vencidas o prazo não ultrapassa cinco dias para incidência da multa pecuniária ou, ainda, caso incidente a multa pecuniária, o cálculo desta não ultrapassa o montante de R\$ 20,00 (vinte reais), salvo se já aplicada penalidade administrativa em relação à Autorização de Fornecimento em processo administrativo anterior, evitando-se, assim, eventual *bis in idem*;
4. Que proceda a análise e convocação das empresas que compõem o cadastro de reserva de fornecedores, obedecendo a ordem de classificação e que atenda plenamente as especificações editalícias, para, querendo, mediante a formalização de novas Atas, forneça o item em epígrafe.

É o Parecer.

Florianópolis (SC), 11 de agosto de 2022.

Dagmar José Belotto
Analista Técnico IV - Advogado
OAB/SC 36.491

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020

Inovação e Modernização na Gestão Pública