

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

Referência: Pregão Eletrônico nº 028/2026 – NLC/PRES

Objeto: Registro de preços para eventual contratação de empresa para o fornecimento de mudas em formato de tapetes (0,625 X 0,40 X 0,03 metro) de grama da espécie esmeralda (*Zoysa japonica*), nos quantitativos de 50.000 m² para a utilização em plantios feitos pelos funcionários da NOVACAP (obra direta), de acordo com as especificações técnicas do Termo de Referência e do Edital e seus anexos.

1. DA INTRODUÇÃO

- 1.1. O Pregão eletrônico nº 028/2026 - SRP - NLC/PRES teve seu edital publicado em 19 de junho de 2026, com a abertura do certame prevista para 13 de julho de 2026 às 14h.
- 1.2. Foi apresentado o seguinte pedido de impugnação, conforme Doc. SEI/GDF nº 207726749

2. DA TEMPESTIVIDADE

- 2.1. Primeiramente, cumpre demonstrar a tempestividade e o cabimento da presente impugnação, eis que atende a todas as disposições constantes da legislação em vigência e do Instrumento Convocatório.

3. RELATO

- 3.1. Tratando-se de dúvidas de cunho jurídico, os autos foram encaminhados à Diretoria Jurídica, nos termos do Despacho 207726837
- 3.2. Em resposta, a Diretoria Jurídica exarou o Despacho 207929178
- 3.3. Em suas razões, a empresa pugna por:

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE	DA RESPOSTA
I– TEMPESTIVIDADE: A presente impugnação é tempestiva, uma vez que é apresentada dentro do prazo previsto no item 4 do Edital, que estabelece a possibilidade de impugnação até o quinto dia útil anterior à data fixada	

para apresentação das propostas. Dessa forma, requer seja conhecida e regularmente processada.

II– FATOS: A presente licitação tem por objeto o registro de preços para eventual contratação de empresa para o fornecimento de mudas em formato de tapetes de grama da espécie Esmeralda (*Zoysia japonica*), destinadas à utilização em plantios realizados pelos próprios funcionários da NOVACAP. Trata-se, portanto, de contratação destinada ao fornecimento de bens, e não de obra ou serviço de engenharia, conforme expressamente reconhecido no próprio Termo de Referência. Entretanto, o edital prevê, em seu item 11.2.1, a seguinte exigência:

"Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela NOVACAP, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis." Além disso, estabelece, no item 11.2.2, vedação à cessão de crédito para os contratos decorrentes dessas propostas. Referida exigência cria obrigação extremamente onerosa ao futuro contratado, restringindo significativamente a competitividade do certame, razão pela qual merece ser revista.

III– DIREITO:

3.1. Da ausência de previsão legal para exigência de garantia adicional na Lei nº 13.303/2016 A presente licitação é regida pela Lei nº 13.303/2016, diploma legal que disciplina o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. Em observância ao princípio da legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal, a Administração Pública somente pode impor obrigações aos particulares quando houver autorização legal. Embora a Lei nº 13.303/2016 discipline garantias contratuais e critérios de aceitabilidade das propostas, não prevê a possibilidade de exigir garantia adicional em razão de a proposta ser inferior a determinado percentual do orçamento estimado, especialmente em contratações cujo objeto consiste exclusivamente no fornecimento de bens. O art. 56 da Lei nº 13.303/2016

1. Trata-se de solicitação encaminhada por meio do Despacho NOVACAP/PRES/NLC (207726837), para análise e manifestação jurídica acerca do questionamento formulado pela empresa ITOGRASS AGRÍCOLA ALTA MOGIANA LTDA. (207726749), no âmbito de sua intenção de participar do Pregão Eletrônico nº 028/2026, cujo objeto consiste na contratação de empresa para o fornecimento de mudas em formato de tapetes (0,625 x 0,40 x 0,03 metro) de grama da espécie esmeralda (*Zoysia japonica*), no quantitativo de 50.000 m², destinadas à execução de plantios realizados por equipes da NOVACAP.

2. O pedido de esclarecimento apresentado pela interessada refere-se à exigência de garantia adicional e à vedação à cessão de crédito previstas nos itens 11.2.1 e 11.2.2 do Edital (205558338), os quais estabelecem, respectivamente:

11.2.1. Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela NOVACAP, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis.

11.2.2. Não será possível a cessão de crédito nos contratos oriundos de proposta inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela NOVACAP.

3. Em síntese, a licitante questiona o fundamento legal e técnico das referidas exigências, sustentando que a imposição de garantia adicional e a vedação à cessão de crédito para propostas que apresentem descontos superiores a 15% em relação ao orçamento estimado acarretariam excessiva onerosidade ao futuro contratado, restringindo a competitividade do certame e desestimulando a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração, razão pela qual requer a revisão das cláusulas editalícias.

4. A respeito do objeto do questionamento, cumpre esclarecer que os itens 11.2.1 e 11.2.2 do Edital reproduzem as diretrizes estabelecidas nos itens 2.1.3 e 2.1.4 da Recomendação nº 1/2024 – NOVACAP/PRES/DJ (207733199), expedida pela Diretoria Jurídica da NOVACAP no exercício de sua função institucional de uniformização da orientação jurídica e de fortalecimento da governança das contratações públicas da Companhia, mediante a fixação de diretrizes preventivas voltadas à mitigação dos riscos inerentes às contratações.

2.1.3. Será exigida garantia adicional do licitante

estabelece tratamento distinto entre obras e serviços de engenharia e os demais objetos. O § 3º fixa critério objetivo de inexequibilidade apenas para obras e serviços de engenharia. Por sua vez, o § 4º dispõe que, para os demais objetos, os critérios de aceitabilidade deverão considerar o preço global, os quantitativos e os preços unitários definidos no edital. Em nenhum momento a Lei autoriza que seja criada obrigação consistente na prestação de garantia adicional como condição para contratação de proposta inferior a determinado percentual do orçamento. Assim, ao instituir tal exigência, o edital cria obrigação não prevista na Lei nº 13.303/2016.

3.2. Da impossibilidade de inovação por meio de regulamento interno Ainda que o Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP contenha disposição semelhante, tal previsão não é suficiente para conferir validade à cláusula impugnada. O regulamento interno possui natureza normativa secundária, destinando-se a regulamentar a execução da lei, não podendo inovar na ordem jurídica ou criar obrigações que extrapolem os limites estabelecidos pelo legislador. Admitir interpretação diversa significaria permitir que ato infralegal instituísse obrigação patrimonial sem respaldo na legislação de regência, em afronta ao princípio da legalidade. Dessa forma, eventual previsão constante do regulamento interno não supre a ausência de autorização legal expressa.

3.3. Da vedação ao hibridismo jurídico Observa-se que a sistemática adotada pelo edital guarda evidente semelhança com instituto previsto em legislação diversa, qual seja, a Lei nº 14.133/2021, aplicável ao regime geral de licitações. Entretanto, a presente contratação é expressamente regida pela Lei nº 13.303/2016. Não se mostra juridicamente admissível importar institutos previstos em legislação distinta para criar obrigações não contempladas pelo regime jurídico escolhido pela própria Administração. Tal procedimento viola os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da vinculação ao instrumento normativo aplicável.

3.4. Subsidiariamente – Da violação aos princípios da razoabilidade,

vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Novacap, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis.

2.1.4. Não será possível a cessão de crédito nos contratos oriundos de proposta inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Novacap.

5. No que se refere à exigência de garantia adicional, trata-se de mecanismo preventivo de gestão de riscos destinado a conferir maior segurança à Novacap nas hipóteses em que o desconto ofertado possa representar maior probabilidade de comprometimento da exequibilidade da proposta e da adequada execução contratual. A finalidade da medida não consiste em restringir a competitividade ou inviabilizar a apresentação de propostas mais vantajosas, mas em assegurar que o licitante vencedor possua capacidade econômico-financeira compatível com as condições por ele próprias ofertadas, reduzindo os riscos de inadimplemento, paralisação ou inexecução do objeto.

6. Embora a Novacap se submeta ao regime jurídico da Lei nº 13.303/2016, é relevante observar que solução equivalente foi expressamente acolhida pelo legislador no § 5º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021, o qual prevê, para as contratações de obras e serviços de engenharia, a exigência de garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta seja inferior a 85% do valor orçado pela Administração. A referência a esse dispositivo não implica aplicação da Lei nº 14.133/2021 à presente contratação, tampouco importação de regime jurídico distinto. Trata-se, tão somente, de elemento de reforço interpretativo que evidencia tratar-se de técnica de gerenciamento de riscos amplamente reconhecida pelo Direito Administrativo para assegurar a exequibilidade das propostas e a adequada execução contratual.

7. Assim, não procede a alegação de indevido hibridismo jurídico. A exigência constante no Edital não decorre da aplicação direta da Lei nº 14.133/2021, mas da autonomia conferida às empresas estatais pela Lei nº 13.303/2016 para disciplinarem seus procedimentos licitatórios e contratuais, materializada no Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP e nas diretrizes institucionais consolidadas pela Recomendação nº 1/2024.

8. Também não merece prosperar a alegação de que o Regulamento de Licitações e Contratos ou a Recomendação nº 1/2024 teriam inovado indevidamente na ordem jurídica. A Lei nº 13.303/2016 conferiu às empresas estatais significativa autonomia para disciplinarem seus procedimentos licitatórios e contratuais mediante

proporcionalidade e competitividade. Caso não seja acolhida a tese principal, apenas por argumentar, ainda assim a cláusula impugnada revela-se manifestamente desproporcional. O objeto da contratação consiste exclusivamente no fornecimento de grama em tapetes, sem execução de obra, sem prestação de serviço de engenharia, sem emprego de técnicas construtivas complexas e sem riscos técnicos extraordinários. A exigência de garantia adicional equivalente à diferença entre o orçamento estimado e a proposta vencedora pode resultar em valores extremamente elevados, tornando economicamente inviável a apresentação de propostas mais vantajosas para a Administração. Na prática, a cláusula desestimula descontos competitivos, restringe a participação de licitantes e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa, contrariando os princípios da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa. O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que exigências editalícias devem guardar estrita pertinência com o objeto contratado e não podem impor restrições desnecessárias à ampla competição. No presente caso, considerando tratar-se de simples fornecimento de bens, a imposição de garantia adicional mostra-se excessiva e desarrazoada.

IV– PEDIDOS:

Assim, em face das razões aqui expostas, essa Impugnante, requer, que a presente IMPUGNAÇÃO seja julgada procedente, com efeito de excluir do edital a exigência constante do item 11.2.1, que prevê garantia adicional para propostas inferiores a 85% do orçamento estimado, bem como a restrição prevista no item 11.2.2. Subsidiariamente, caso não seja esse o entendimento, que seja apresentada fundamentação técnica e jurídica específica demonstrando a compatibilidade da exigência com a Lei nº 13.303/2016, especialmente quanto à sua aplicação em contratação destinada exclusivamente ao fornecimento de bens; Requer ainda, que sendo acolhida a presente impugnação, seja promovida a retificação do edital, com a reabertura dos

regulamento próprio, justamente em razão das peculiaridades inerentes à sua atuação. Nesse contexto, o Regulamento não cria obrigações dissociadas da lei, mas exerce competência normativa expressamente conferida pelo legislador para estabelecer procedimentos, critérios de gerenciamento de riscos e condições de contratação compatíveis com os princípios e objetivos definidos pela própria Lei nº 13.303/2016. De igual modo, a Recomendação nº 1/2024 não instituiu obrigações autônomas, limitando-se a uniformizar diretrizes jurídicas a serem observadas na elaboração dos instrumentos convocatórios, em consonância com a política institucional de governança e gestão de riscos da Companhia.

9. No tocante à vedação à cessão de crédito, igualmente se trata de medida de gestão de riscos destinada à preservação da capacidade financeira da contratada durante a execução contratual. Busca-se evitar que a antecipação dos recebíveis comprometa o fluxo de caixa necessário ao cumprimento das obrigações assumidas, circunstância que poderia potencializar o risco de inadimplemento, paralisação ou inexecução do objeto.

10. Cumpre observar, ainda, que a restrição harmoniza-se com o próprio Regulamento de Licitações e Contratos da NOVACAP, cujo art. 248, inciso XXIV, prevê como hipótese de rescisão contratual a utilização do contrato para qualquer operação financeira por parte da contratada. Embora referido dispositivo discipline hipótese específica de extinção contratual, evidencia a opção normativa da Companhia por restringir a utilização dos créditos decorrentes do contrato administrativo como instrumento de financiamento privado, privilegiando a preservação da regular execução contratual. Sob essa perspectiva, a cláusula editalícia ora questionada não constitui inovação incompatível com o regime jurídico interno, mas medida coerente com a sistemática já adotada pelo Regulamento.

11. Ademais, a NOVACAP, na condição de empresa pública submetida ao regime jurídico da Lei nº 13.303/2016, dispõe de autonomia para disciplinar seus procedimentos licitatórios e contratuais, observados os princípios que regem a Administração Pública e as disposições constantes de seu Regulamento de Licitações e Contratos. Nesse contexto, revela-se legítima a inserção, nos instrumentos convocatórios, de cláusulas destinadas à adequada gestão dos riscos da contratação, especialmente aquelas voltadas à preservação da exequibilidade das propostas, da continuidade da execução contratual e da proteção do interesse público.

12. Não por outra razão, o art. 68 da Lei nº 13.303/2016 estabelece que os contratos celebrados pelas empresas estatais regulam-se por suas cláusulas, pelo disposto na própria Lei e pelos preceitos de direito privado, conferindo especial relevo à força vinculante das disposições contratuais regularmente estabelecidas. Assim, uma vez previstas expressamente no edital e reproduzidas

prazos legais para apresentação das propostas, em observância aos princípios da publicidade, da isonomia e da ampla competitividade. Nestes termos, P. deferimento.

no futuro instrumento contratual, as exigências impugnadas passam a integrar as condições da contratação, vinculando indistintamente todos os licitantes.

13. Cumpre registrar, ainda, que a cessão de crédito constitui instituto admitido pelo direito privado, nos termos do art. 286 do Código Civil, o qual expressamente admite sua restrição quando houver convenção em sentido contrário. No âmbito das contratações administrativas, esse entendimento foi expressamente consolidado no Parecer nº 31/2019/DECOR/CGU/AGU^[1], aprovado pelo Presidente da República, o qual assentou que a cessão de crédito decorrente de contrato administrativo é juridicamente viável desde que não seja vedada pelo edital ou pelo contrato, reconhecendo, por conseguinte, a legitimidade de a Administração Pública avaliar, ainda na fase de planejamento da contratação, se a cessão dos créditos poderá comprometer o atendimento do interesse público, a regular execução ou a fiscalização do objeto, hipótese em que se revela plenamente admissível sua vedação no instrumento convocatório ou na avença contratual.

14. No caso da NOVACAP, a restrição constante do item 11.2.2 do Edital decorre justamente dessa avaliação prévia de gestão de riscos, materializada na Recomendação nº 1/2024 – NOVACAP/PRES/DJ, segundo a qual a antecipação dos recebíveis em contratos decorrentes de propostas com descontos significativamente elevados pode comprometer o fluxo financeiro necessário à execução do objeto e aumentar o risco de inadimplemento contratual. Assim, a cláusula editalícia não apenas encontra respaldo na autonomia conferida às empresas estatais pela Lei nº 13.303/2016, como também se mostra convergente com o entendimento vinculante firmado pela Advocacia-Geral da União acerca da possibilidade de vedação da cessão de crédito sempre que tal medida se revele necessária à proteção do interesse público e da adequada execução contratual.

15. Diante do exposto, sugere-se a restituição dos autos ao Núcleo de Licitações para resposta à interessada, esclarecendo que as disposições constantes dos itens 11.2.1 e 11.2.2 do Edital encontram respaldo na política institucional de gestão de riscos adotada pela NOVACAP, materializada na Recomendação nº 1/2024 – NOVACAP/PRES/DJ, bem como na autonomia conferida às empresas estatais pela Lei nº 13.303/2016 para disciplinar suas contratações. As medidas impugnadas revelam-se adequadas, proporcionais e compatíveis com os princípios da eficiência, da economicidade, da segurança jurídica, da preservação da exequibilidade contratual e da busca da proposta mais vantajosa, **razão pela qual não se identifica fundamento jurídico apto a justificar a revisão das cláusulas editalícias.**

3.4. É o breve relatório.

4. CONCLUSÃO

4.1. Após a análise da alegação apresentada pela Impugnante, a Diretoria Jurídica concluiu pelo **não acolhimento** da impugnação.

4.2. A presente resposta à impugnação ao Edital ficará disponível e divulgada no seguinte endereço eletrônico: <http://app.novacap.df.gov.br/sislicitapublica/> (portal da NOVACAP).



Documento assinado eletronicamente por **CELSO CERCHI BONATTI - Matr.00973719-7, Chefe do Núcleo de Licitação**, em 09/07/2026, às 08:37, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
https://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: **208000607** Código CRC: **3D18C6CC**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
Setor de Áreas Públicas - Lote B - Bairro Guará - CEP 70075-900 - DF
Telefone(s):
Site - www.novacap.df.gov.br