

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 354/2026

LIMITES E MOTIVAÇÃO PARA EXIGÊNCIA DE SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 promoveu relevantes alterações no regime jurídico das licitações e contratos administrativos, introduzindo mecanismos destinados ao fortalecimento da segurança contratual e à mitigação dos riscos envolvidos na execução de obras, serviços e fornecimentos públicos. Entre tais instrumentos destaca-se o seguro-garantia com cláusula de retomada (*step-in rights*), mecanismo que permite à seguradora assumir a execução do objeto contratual em caso de inadimplemento do contratado.

Todavia, a ampliação das possibilidades de garantia contratual não afastou a necessidade de observância dos princípios que regem a atividade administrativa, especialmente aqueles relacionados à motivação dos atos administrativos, proporcionalidade, razoabilidade, competitividade e economicidade.

Nesse contexto, O Tribunal de Contas da União – TCU analisou a prática administrativa consistente na exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual superior ao limite ordinário de 5% (cinco por cento), fixando importantes parâmetros acerca da necessidade de motivação técnica para eventual majoração da garantia contratual.

A presente orientação tem por finalidade esclarecer os limites jurídicos da exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada, bem como apresentar diretrizes práticas para sua adequada utilização pelos entes assessorados.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Da regra geral aplicável às garantias contratuais

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 98¹, regra geral segundo a qual a Administração poderá exigir prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, limitada a até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato.

Tal limitação busca assegurar equilíbrio entre a proteção do interesse público e a viabilidade econômico-financeira da participação privada nos certames, evitando que exigências excessivas se transformem em barreiras artificiais à competição.

¹ Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.



Referido percentual constitui, portanto, a disciplina ordinária adotada pelo legislador, sendo aplicável à generalidade das contratações públicas.

O parágrafo único do art. 98² da Lei nº 14.133/2021 prevê hipótese excepcional de majoração do percentual da garantia para até 10% (dez por cento) do valor inicial do contrato. Contudo, a elevação do percentual somente poderá ocorrer nas hipóteses envolvendo objetos de elevada complexidade técnica e riscos financeiros relevantes.

Não se trata, portanto, de faculdade discricionária ampla atribuída ao gestor público. Ao contrário, a norma condiciona expressamente a aplicação da exceção à demonstração concreta de circunstâncias especiais que justifiquem a adoção de garantia mais elevada. Assim, a decisão administrativa de exigir percentual superior ao limite ordinário encontra-se vinculada à efetiva existência de elementos técnicos que evidenciem a necessidade da medida.

2.2. Do seguro-garantia com cláusula de retomada

O art. 102³ da Lei nº 14.133/2021 introduziu mecanismo específico relacionado ao seguro-garantia denominado cláusula de retomada (*step-in rights*).

Por meio desse instituto, em situações de inadimplemento contratual, a seguradora poderá assumir a execução do objeto contratado, garantindo a continuidade da prestação e reduzindo riscos relacionados à paralisação de obras ou serviços.

Trata-se de mecanismo que, por sua própria natureza, já representa reforço significativo à segurança contratual da Administração Pública, na medida em que amplia as possibilidades de satisfação do interesse público diante do eventual descumprimento das obrigações assumidas pelo contratado.

²Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no **caput** deste artigo.

³ Art. 102. Na contratação de obras e serviços de engenharia, o edital poderá exigir a prestação da garantia na modalidade seguro-garantia e prever a obrigação de a seguradora, em caso de inadimplemento pelo contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, hipótese em que:

I - a seguradora deverá firmar o contrato, inclusive os aditivos, como interveniente anuente e poderá:

- a) ter livre acesso às instalações em que for executado o contrato principal;
- b) acompanhar a execução do contrato principal;
- c) ter acesso a auditoria técnica e contábil;
- d) requerer esclarecimentos ao responsável técnico pela obra ou pelo fornecimento;

II - a emissão de empenho em nome da seguradora, ou a quem ela indicar para a conclusão do contrato, será autorizada desde que demonstrada sua regularidade fiscal;

III - a seguradora poderá subcontratar a conclusão do contrato, total ou parcialmente.

Parágrafo único. Na hipótese de inadimplemento do contratado, serão observadas as seguintes disposições:

I - caso a seguradora execute e conclua o objeto do contrato, estará isenta da obrigação de pagar a importância segurada indicada na apólice;

II - caso a seguradora não assuma a execução do contrato, pagará a integralidade da importância segurada indicada na apólice.



Todavia, a existência dessa modalidade de garantia não implica autorização automática para elevação do percentual exigido.

2.3. Do entendimento jurisprudencial consolidado

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1513/2026⁴ – TCU – Plenário, consolidou entendimento no sentido de que a mera adoção do seguro-garantia com cláusula de retomada não autoriza automaticamente a elevação do percentual da garantia contratual para 10%.

“Com efeito, não consta dos autos demonstração do nexo entre os riscos da obra e o nível de garantia exigido. **Ademais, a mera invocação da complexidade do objeto ou do regime de execução adotado não supre a necessidade de fundamentação concreta, porquanto tais características não implicam, por si sós, a adoção automática de garantias mais gravosas**, sendo indispensável a demonstração de como se manifestam, no caso concreto, os riscos que se pretende mitigar. [destacamos]

[...]

Ademais, verifica-se que a Administração não apresentou elementos comparativos ou referenciais de mercado que evidenciem a prática, em contratações similares, da exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada associada ao percentual de 10% do valor contratual.”

Segundo o entendimento fixado, a Administração deve demonstrar, de forma objetiva e tecnicamente fundamentada, que o objeto licitado possui características excepcionais relacionadas à complexidade técnica e aos riscos financeiros envolvidos.

Desse modo, a cumulação entre seguro-garantia com cláusula de retomada e majoração do percentual da garantia sem justificativa técnica adequada e/ou motivação configura excesso de cautela administrativa, incompatível com a sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

A motivação constitui requisito essencial de validade dos atos administrativos, exigindo que a Administração exponha claramente os fundamentos jurídicos e fáticos que justificam suas decisões. No caso específico da majoração do percentual da garantia contratual, a justificativa deverá estar expressamente demonstrada nos documentos que integram a fase preparatória da contratação, especialmente:

I – Estudo Técnico Preliminar – ETP;

⁴ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1513%2520ANOACORDAO%253A2026/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 30/06/2026.



II – Matriz de Riscos;

III – Termo de Referência ou Projeto Básico;

IV – demais documentos que integrem o planejamento da contratação.

A ausência dessa demonstração pode caracterizar vício decorrente da teoria dos motivos determinantes, segundo a qual a validade do ato administrativo está condicionada à efetiva existência dos motivos indicados pela Administração.

Assim, inexistindo elementos técnicos que demonstrem alta complexidade ou riscos extraordinários, a exigência de garantia superior ao limite ordinário poderá ser considerada inválida.

2.4. Dos impactos sobre os princípios licitatórios

A imposição de garantias excessivas sem adequada motivação pode gerar violação a diversos princípios previstos no art. 5^o da Lei nº 14.133/2021. Em primeiro lugar, pode haver afronta ao princípio da motivação, uma vez que a Administração deve demonstrar as razões jurídicas e técnicas que justificam as exigências estabelecidas no edital.

Além disso, eventual imposição excessiva pode comprometer a segurança jurídica, pois os licitantes devem possuir previsibilidade quanto às exigências aplicáveis aos certames. Igualmente relevante é a observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, os quais exigem correspondência entre os riscos envolvidos e o grau de exigência imposto ao particular.

Por fim, a competitividade também pode ser afetada, na medida em que garantias excessivas tendem a restringir indevidamente a participação de empresas aptas à execução contratual.

Sob perspectiva econômica, o seguro-garantia possui custo diretamente proporcional ao valor garantido. Conseqüentemente, a elevação do percentual exigido sem justificativa adequada pode produzir efeitos indesejáveis para a Administração Pública. Inicialmente, verifica-se potencial redução da competitividade, especialmente em relação a empresas de menor porte ou com capacidade limitada de obtenção de crédito junto às seguradoras.

Além disso, o custo adicional decorrente da contratação da garantia tende a ser incorporado ao valor das propostas apresentadas, ocasionando aumento indireto dos custos suportados pela Administração. Dessa forma, a exigência excessiva pode contrariar o princípio

⁵ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).





da economicidade ao gerar despesas superiores às estritamente necessárias para proteção do interesse público.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a exigência de seguro-garantia superior a 5% somente é admissível em caráter excepcional, quando houver motivação técnica suficiente que demonstre a alta complexidade do objeto e os riscos envolvidos. A cláusula de retomada, por si só, não autoriza a majoração automática do percentual.

Assim, recomenda-se que a justificativa conste do Estudo Técnico Preliminar e da Matriz de Riscos, com revisão dos editais que prevejam garantia de 10% sem fundamento específico.

Adamantina/SP, 30 de junho de 2026.

Alan César Brumatti Delgado

Consultor Responsável pela Elaboração

Antonio Francisco Moreno

Sócio-diretor Responsável pela Revisão e Aprovação

