

ORIENTAÇÃO PREVENTIVA N. 355/2026

VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA SIMULTÂNEA DE GARANTIAS CONTRATUAIS NA LEI Nº 14.133/2021

1. INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa reformulação do sistema de licitações e contratos administrativos, estabelecendo novos mecanismos voltados à gestão de riscos, à segurança contratual durante a execução dos ajustes celebrados pela Administração Pública.

Entre as inovações introduzidas pela nova legislação destaca-se o aprimoramento do sistema de garantias contratuais, especialmente com a ampliação das hipóteses relacionadas ao seguro-garantia e à introdução da cláusula de retomada.

Entretanto, a ampliação dos instrumentos de proteção contratual não autoriza a Administração Pública a instituir exigências cumulativas ou excessivas que ultrapassem os limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

A presente orientação possui por finalidade analisar os fundamentos jurídicos desse entendimento, bem como apresentar diretrizes práticas para sua adequada aplicação pelos entes assessorados.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Da finalidade das garantias contratuais na Lei nº 14.133/2021

As garantias contratuais previstas na Lei nº 14.133/2021 possuem natureza de instrumentos de mitigação de riscos, destinados a assegurar o adimplemento das obrigações assumidas pelo contratado e a resguardar a Administração contra eventuais prejuízos decorrentes da inexecução contratual.

Nos termos do art. 96 § 1º¹ da Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá exigir garantia para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas, cabendo ao contratado optar por uma das modalidades legalmente previstas.

¹ Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil, e avaliados por seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Economia;

II - seguro-garantia;

III - fiança bancária emitida por banco ou instituição financeira devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil.

IV - título de capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total.



A legislação adotou rol taxativo de modalidades, conferindo ao contratado prerrogativa para selecionar aquela mais compatível com sua estrutura financeira e operacional. Tal sistemática busca preservar o equilíbrio entre a proteção do interesse público e a manutenção da competitividade dos certames.

2.2. Do seguro-garantia com cláusula de retomada

A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior relevância ao seguro-garantia, especialmente nos contratos de obras e serviços de engenharia de maior complexidade.

O art. 102² introduziu a denominada cláusula de retomada (*step-in rights*), mecanismo mediante o qual a seguradora, diante do inadimplemento do contratado, assume a obrigação de concluir a execução do objeto contratual.

O instituto representa significativa evolução em relação ao modelo anteriormente adotado, uma vez que deixa de atuar apenas como mecanismo de indenização financeira para assumir função relacionada à efetiva entrega do objeto contratado. A finalidade da cláusula de retomada consiste justamente em evitar paralisações contratuais e reduzir prejuízos decorrentes da interrupção da execução das obras ou serviços.

Contudo, sua existência não altera a natureza jurídica do seguro-garantia nem cria espécie autônoma de garantia contratual.

2.3. Da interpretação sistemática jurisprudencial

A interpretação conjunta dos citados artigos permite concluir que o seguro-garantia com cláusula de retomada não constitui nova modalidade de garantia autônoma. Na realidade, o art. 102 apenas acrescenta funcionalidade específica ao seguro-garantia já previsto no art. 96, §1º, inciso II. Enquanto o art. 96 disciplina as modalidades gerais de garantia contratual, o art. 102 estabelece mecanismo qualificado aplicável a determinadas contratações envolvendo obras e serviços de engenharia.

Assim, a cláusula de retomada representa característica específica da modalidade seguro-garantia, e não obrigação adicional ou cumulativa.

² 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.



Consequentemente, exigir simultaneamente a garantia prevista no art. 96 e o seguro previsto no art. 102 equivale à imposição de dupla cobertura para o mesmo risco jurídico: a eventual inexecução contratual.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1513/2026 – TCU – Plenário³, consolidou entendimento no sentido de que a Administração Pública não pode exigir cumulativamente a garantia contratual ordinária e o seguro-garantia com cláusula de retomada. Vejamos:

“24. As análises também revelam impropriedade relevante no arranjo de garantias, com a exigência cumulativa da garantia prevista no art. 96 da Lei 14.133/2021, de 5%, e do seguro-garantia com cláusula de retomada prevista em seu art. 102, de 10%.

25. A primeira irregularidade consiste na cumulação de garantias que possuem a mesma finalidade de mitigação do risco de inadimplemento contratual. Sob a ótica da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), o seguro-garantia com cláusula de retomada constitui conformação qualificada da modalidade referida no inciso II do § 1º do art. 96, não uma garantia autônoma a ser somada à garantia ordinária.

26. Dessa forma, ao cumular tais obrigações, a Administração extrapola o teto legal estabelecido no art. 98, prática que não apenas viola o princípio da legalidade, mas também impõe ônus desproporcional ao particular, onerando indevidamente o ajuste com vistas a mitigar, por vias redundantes, o risco de inadimplemento contratual.” [destacamos]

Segundo o entendimento adotado, a cláusula de retomada constitui condição específica de execução do próprio seguro-garantia, não podendo ser interpretada como instrumento adicional de garantia. O Tribunal destacou ainda que o objetivo da Administração deve ser a obtenção de garantia suficiente à adequada cobertura dos riscos contratuais, e não a criação de mecanismos de proteção excessivos ou financeiramente desproporcionais.

A exigência concomitante de garantias para cobertura do mesmo evento jurídico pode configurar hipótese de duplicidade indevida de encargos administrativos.

No caso em análise, tanto a garantia contratual prevista no art. 96 quanto o seguro-garantia com cláusula de retomada possuem finalidade comum consistente na proteção da Administração diante da inexecução contratual.

³ 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.



Dessa forma, a imposição simultânea de ambas as exigências representa hipótese de bis in idem administrativo, pois transfere ao contratado ônus excessivo relacionado ao mesmo risco já coberto pelo sistema legal de garantias.

2.4. Dos impactos sobre os princípios licitatórios

A exigência simultânea de garantias pode ocasionar afronta a diversos princípios previstos no art. 5^o da Lei nº 14.133/2021. Inicialmente, verifica-se potencial violação ao princípio da proporcionalidade, pois os meios empregados tornam-se excessivos em relação ao resultado pretendido.

Além disso, a imposição de encargos financeiros elevados pode comprometer a competitividade dos certames, restringindo a participação de empresas aptas à execução contratual. Há ainda potencial ofensa ao princípio da economicidade, uma vez que os custos relacionados à contratação das garantias normalmente são incorporados às propostas apresentadas pelos licitantes.

Conseqüentemente, a Administração poderá suportar custos superiores aos efetivamente necessários para proteção do interesse público.

Sob a perspectiva da análise econômica do direito, a imposição de garantias cumulativas pode funcionar como verdadeira barreira de entrada no mercado das contratações públicas. Empresas de médio porte, embora tecnicamente capacitadas para execução do objeto, podem encontrar dificuldades para obtenção simultânea de limites de crédito ou de apólices suficientes para suportar múltiplas exigências financeiras.

Essa redução do universo de participantes tende a produzir efeitos negativos sobre o ambiente concorrencial, incluindo:

- I – redução da competitividade;
- II – aumento dos preços ofertados;
- III – diminuição da eficiência econômica do certame;
- IV – limitação da participação de novos agentes econômicos.

Dessa forma, além dos aspectos jurídicos, a exigência excessiva também pode comprometer a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

⁴ Art. 5^o 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o entendimento consolidado pelo TCU estabelece importante parâmetro interpretativo acerca do sistema de garantias. A exigência simultânea da garantia contratual e do seguro-garantia com cláusula de retomada revela-se incompatível com a lógica normativa adotada pela legislação, configurando excesso de rigor administrativo, afronta aos princípios da proporcionalidade, economicidade e competitividade, além de potencial restrição indevida à ampla participação nos certames.

Recomenda-se, portanto, que os entes assessorados:

I – adotem apenas uma modalidade de garantia para o mesmo objeto;

II – justifiquem tecnicamente, no planejamento da contratação, a eventual opção pelo seguro-garantia com cláusula de retomada;

III – revisem editais e minutas que ainda prevejam exigências cumulativas;

IV – observem rigorosamente os limites legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

Assim, preserva-se a segurança contratual sem impor ônus indevido aos licitantes e sem violar os princípios que regem a Administração Pública.

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

