

**AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E
ABASTECIMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS**

Pregão Eletrônico nº 027/2026

Processo Administrativo nº 13.444/2026

EXATA CONSTRUTORA LTDA, com sede estabelecida na Avenida Primeira, s/n, Cobilândia, Vila Velha/ES – CEP 29.112-230, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 34.662.024/0001-28, com registro arquivado na Junta Comercial do Estado do Espírito Santo sob o NIRE 32202914301, neste ato representada por seu sócio administrador LUCAS GUIMARÃES DE OLIVEIRA, brasileiro, natural de Vila Velha/ES, portador do CPF sob o nº 135.379.447-48, vem apresentar **Impugnação** ao edital em referência, com base nos fatos e fundamentos de direito a seguir estruturados.

1. TEMPESTIVIDADE

O prazo para impugnação ao edital é de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 10.2 do edital.

A sessão pública está marcada para o dia 20 de julho de 2026 (segunda-feira). O prazo fatal para protocolo da impugnação é, portanto, 15 de julho de 2026 (quarta-feira).

Protocolada nesta data, a presente impugnação é tempestiva.

2. OBJETO DA IMPUGNAÇÃO: A CLÁUSULA DE RETOMADA

O Termo de Referência, no item 8.1, exige a prestação de garantia de execução contratual no valor de 5% do contrato, nas modalidades de seguro-garantia ou fiança bancária. Essa exigência está em conformidade com o art. 98 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza garantia de até 5% do valor inicial do contrato. Este percentual não se questiona.

O item 8.2 do Termo de Referência, por sua vez, impõe que, se a modalidade escolhida pelo contratado for o seguro-garantia, a apólice deverá conter cláusula de retomada. Por essa cláusula, a seguradora se obriga a assumir a execução e concluir o objeto do contrato em caso de inadimplemento do contratado, nos termos do art. 102 da Lei nº 14.133/2021. É exclusivamente esta imposição que se impugna.

A mesma obrigatoriedade é replicada na cláusula décima da minuta de contrato anexa ao edital. A retomada é tratada não como faculdade da Administração, mas como condição obrigatória do seguro-garantia. É precisamente essa obrigatoriedade que excede os limites legais aplicáveis ao objeto licitado.

A cláusula de retomada está prevista no art. 102 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza o edital a prever a assunção da execução pela seguradora em contratações de obras e serviços de engenharia. Contudo, o art. 102 deve ser lido em conjunto com o art. 99 do mesmo diploma, que restringe a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada e percentual majorado de até 30% às contratações de grande vulto. Fora dessa hipótese qualificada, a cláusula de retomada é instrumento excepcional, e não regra geral.

A questão central desta impugnação é, portanto, a seguinte: o objeto licitado, orçado em R\$ 5.367.242,00 e classificado como serviço comum de engenharia, autoriza a imposição obrigatória de cláusula de retomada? A resposta, como se demonstrará, é negativa.

2.1. A Cláusula de Retomada é Instrumento Excepcional Restrito a Contratações de Grande Vulto

O art. 99 da Lei nº 14.133/2021 é claro: a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada, com percentual de até 30% do valor do contrato, é **prevista exclusivamente para contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto**. A lei não deixa margem para dúvida: a cláusula de retomada com percentual majorado é instrumento calibrado para empreendimentos de porte excepcional, nos quais o inadimplemento contratual teria repercussões sistêmicas sobre o interesse público.

O critério legal não é meramente quantitativo: ele traduz um juízo de proporcionalidade. Em contratações de grande vulto, o custo do seguro-garantia com cláusula de retomada se justifica pela magnitude do risco que mitiga. Em contratações de pequeno e médio porte, a mesma exigência se torna desproporcional: o custo adicional do prêmio supera o benefício protetivo esperado.

O objeto deste certame está orçado em R\$ 5.367.242,00. O patamar de grande vulto para obras e serviços de engenharia, atualizado para o exercício de 2026, é de aproximadamente R\$ 262 milhões (art. 182 da Lei nº 14.133/2021). O valor deste contrato representa cerca de 2% desse limite. A distância entre o valor estimado e o piso de grande vulto é tão expressiva que afasta qualquer dúvida sobre o descabimento da cláusula de retomada.

O Tribunal de Contas da União, no **TC 008.433/2025-9**, examinou precisamente essa questão. No item 27 do voto condutor, o TCU afirmou que a cláusula de retomada é recurso extra, aplicável apenas a licitações de grande vulto, nas quais o risco de inadimplemento contratual assume proporções capazes de comprometer a continuidade do serviço público. Para as demais contratações, a garantia padrão de até 5%, sem cláusula de retomada, é suficiente e adequada:

27. Em contratos de grande vulto, o legislador autorizou e incentivou a adoção de garantias mais robustas, inclusive o seguro-garantia com cláusula de retomada (arts. 99 e 102 da Lei 14.133/2021), justamente para reduzir o

risco de descontinuidade e preservar o interesse público na conclusão do objeto. Daí decorre que a Administração deve demonstrar que o arranjo de garantias adotado é funcionalmente suficiente — seja por repactuação securitária viável, seja por mitigadores complementares — para evitar que o instituto se torne meramente formal.

A própria Administração reconhece a **baixa complexidade do objeto**. O Termo de Referência classifica os serviços como **serviço comum de engenharia**, definindo-os como atividades de assentamento de blocos e meio-fio, com técnicas construtivas amplamente dominadas pelo mercado. O TR invoca expressamente a Nota Técnica IBR 001/2021 do Ibraop para justificar o enquadramento como objeto de **baixa complexidade técnica**.

Essa classificação tem consequência jurídica direta: a Lei nº 14.133/2021, no art. 29, autoriza a adoção do pregão para serviços comuns de engenharia precisamente porque tais objetos não demandam as cautelas extraordinárias reservadas às contratações de maior complexidade. Seria contraditório que o mesmo edital que se beneficia do rito simplificado do pregão impusesse, na fase contratual, garantia típica de contratação de grande vulto.

A análise de riscos elaborada pelo Setor de Engenharia reforça essa conclusão. **Dos 23 riscos mapeados, nenhum identifica risco de abandono total da obra que demande a intervenção direta da seguradora.** Os riscos de inexecução são tratados com mecanismos convencionais: notificação, aplicação de penalidades, reforço de fiscalização e, no limite, rescisão contratual com chamamento dos licitantes remanescentes.

Não se trata de questionar a utilidade da cláusula de retomada em abstrato. Trata-se de reconhecer que o legislador reservou esse instrumento para situações excepcionais, devidamente caracterizadas pelo vulto e pela complexidade do objeto. Fora dessas situações, a exigência é desproporcional e incompatível com o regime jurídico aplicável ao certame.

2.2. Consequências Práticas: Restrição à Competitividade e Violação aos Princípios da Licitação

A cláusula de retomada impõe à seguradora um dever que vai muito além da simples indenização: assumir a execução do contrato, mobilizar equipe, equipamentos e insumos, e concluir fisicamente o objeto licitado. Esse risco operacional adicional, somado ao risco financeiro, tem consequência direta e mensurável: **o prêmio do seguro-garantia fica mais caro.**

O mercado de seguro-garantia precifica o risco. Apólices com cláusula de retomada (step-in) custam mais do que apólices sem essa cláusula, porque a exposição da seguradora é qualitativamente diferente: ela não apenas indeniza, mas assume a

posição de executora. Esse custo adicional é suportado pelo licitante, que o incorpora à sua proposta. **O resultado é o encarecimento generalizado das ofertas.**

O encarecimento das propostas produz outro efeito igualmente grave: afasta potenciais interessados do certame. Empresas de menor porte, que poderiam competir em condições normais, são desestimuladas pela barreira de custo do seguro com cláusula de retomada. A base de licitantes se estreita. A competição diminui. A Administração deixa de receber propostas que, em um ambiente sem essa exigência desproporcional, seriam mais vantajosas.

Esse resultado contraria frontalmente dois comandos da Lei nº 14.133/2021. O art. 5º consagra, entre os 22 princípios que regem as licitações, o princípio da competitividade. O art. 11, inciso II, estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar a justa competição entre os licitantes. A imposição de exigência que encarece as propostas e reduz o número de competidores viola ambos os dispositivos.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforça essa conclusão. O art. 20 da LINDB veda que decisões administrativas se baseiem exclusivamente em valores jurídicos abstratos, exigindo que se considerem as consequências práticas da medida. A imposição da cláusula de retomada, sem avaliação de seu impacto concreto sobre o universo de licitantes e sobre os preços ofertados, infringe esse dever.

O art. 22 da LINDB, por sua vez, determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. A padronização de exigências complexas sem calibragem pelo vulto e pela complexidade do objeto gera distorções que a própria lei busca evitar. O gestor que impõe cláusula de retomada em uma licitação de R\$ 5,3 milhões para assentamento de blocos age como se estivesse diante de uma obra de R\$ 262 milhões. Essa equiparação é desproporcional e, sob a perspectiva da LINDB, carece de fundamento nas consequências práticas.

O Tribunal de Contas da União, em sua jurisprudência consolidada, fornece o parâmetro para avaliar a conduta do gestor nesse contexto:

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. (Acórdão 2012/2022-Segunda Câmara, relator: Antonio Anastasia)

A conduta esperada do administrador médio, neste caso, seria calibrar a exigência de garantia ao porte e à complexidade do objeto. Exigir cláusula de retomada, instrumento legalmente reservado a contratações de grande vulto, em serviço comum de engenharia de R\$ 5,3 milhões, distancia-se desse padrão. A consequência prática é dupla e indesejada: propostas mais caras e menos competidores. Nenhum desses efeitos atende ao interesse público que a licitação busca realizar.

2.3. Argumento Subsidiário: Ausência de Justificativa Técnica e Incongruência com a Análise de Riscos

Ainda que se admitisse, por hipótese, a possibilidade jurídica de exigir cláusula de retomada em contratação que não seja de grande vulto, a exigência permaneceria inválida por ausência de motivação técnica adequada. E a demonstração dessa insuficiência está nos próprios documentos que instruem o processo licitatório.

A Análise de Riscos elaborada pelo Setor de Engenharia, com 13 páginas e 23 itens de risco mapeados em três fases, não identifica, em nenhum momento, o risco de abandono total da obra pela contratada que demandasse a intervenção direta da seguradora. Os riscos de inexecução parcial ou total são tratados com mecanismos convencionais e proporcionais: notificação da empresa, aplicação de penalidades contratuais, rescisão do contrato e, no limite, convocação dos licitantes remanescentes. Nenhum dos 23 itens de risco tem como ação de mitigação a assunção da execução pela seguradora.

A matriz de riscos do Termo de Referência, no item 9.2, elenca 13 eventos de risco com as respectivas estratégias de mitigação. Para riscos como "baixa produtividade da contratada", "problemas na mobilização da obra" e "desempenho inferior ao previsto", as soluções indicadas são ajustes operacionais, reforço de equipe, planejamento e gestão operacional. Para riscos mais graves, como "inexecução total ou parcial da obra", a resposta prevista é o monitoramento do cronograma e a fiscalização eficiente. Em nenhum dos 13 eventos de risco a estratégia de mitigação apontada é a cláusula de retomada.

Há uma contradição interna no edital que merece atenção. A Administração, ao elaborar a análise de riscos, concluiu que os mecanismos tradicionais de fiscalização e sanção são suficientes para gerenciar os riscos de inexecução. Ao mesmo tempo, no item 8.2 do Termo de Referência, impôs a cláusula de retomada como obrigatória. Se a própria área técnica não identificou risco que justifique o step-in da seguradora, a exigência carece de suporte técnico. A motivação é incompleta e contraditória com as conclusões da análise de riscos.

O item 8.2.2 do Termo de Referência tenta justificar a cláusula com o seguinte fundamento: "necessidade de assegurar a continuidade da execução dos serviços em áreas rurais essenciais à mobilidade da população". Essa justificativa é genérica e aplicável a qualquer obra pública. Toda pavimentação rural atende à mobilidade da população. Toda obra de infraestrutura é, em algum grau, essencial. Se esse argumento bastasse, a cláusula de retomada seria obrigatória em toda e qualquer contratação de engenharia, o que esvaziaria completamente o critério legal de grande vulto estabelecido pelo art. 99 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio da motivação como um dos pilares do regime licitatório. A exigência de cláusula de retomada sem demonstração técnica de sua necessidade específica para este objeto e em contradição com a análise

de riscos elaborada pela própria Administração viola esse princípio. Viola também o princípio do julgamento objetivo, pois impõe aos licitantes um custo sem que a finalidade dessa imposição esteja demonstrada de forma concreta e particularizada.

3. PEDIDOS

Diante do exposto, a impugnante requer ao Senhor Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento:

- a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, declarando-se sua tempestividade e legitimidade;
- b) no mérito, o acolhimento do pedido principal: a supressão da obrigatoriedade de cláusula de retomada no seguro-garantia, constante do item 8.2 do Termo de Referência e da cláusula décima da minuta de contrato, mantida a faculdade de o contratado optar pelo seguro-garantia sem cláusula de retomada, nos termos do art. 98 da Lei nº 14.133/2021;
- c) subsidiariamente, a inclusão de justificativa técnica específica que demonstre, à luz do art. 99 da Lei nº 14.133/2021 e da análise de riscos que instrui o processo, a necessidade concreta da cláusula de retomada para este objeto, superando-se a fundamentação genérica atualmente apresentada;
- d) em qualquer caso, a republicação do edital com a consequente reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se a todos os interessados o direito de reformular suas propostas com base no edital retificado.

Vila Velha/ES, 15 de julho de 2026.

Lucas Guimarães de Oliveira
Sócio Administrador