



OBRAS PÚBLICAS
INTELIGENTES

DIÁRIO DE OBRA: DISSECANDO OS ACÓRDÃOS DO TCU SOBRE OBRAS PÚBLICAS

**Edição 25 - Seguro-Garantia com Cláusula de Retomada: até
onde pode ir a exigência de 10% nas obras públicas?**

ACÓRDÃO 1513/2026 – PLENÁRIO | RELATOR:
MINISTRO JHONATAN DE JESUS





EMENTA DO ACÓRDÃO

(Feita pela equipe do Diário de obra)

Ao fiscalizar a Concorrência Eletrônica 90004/2025 promovida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP) para as obras de sua nova sede administrativa (valor estimado em R\$ 173,2 milhões), o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou vícios estruturais no planejamento do certame semi-integrado. O edital atribuiu indevidamente à contratada a elaboração de projetos básicos, omitiu dados geotécnicos e orçou uma reserva de contingência de R\$ 19,6 milhões sem amparo metodológico. No arranjo de garantias, o conselho acumulou ilegalmente a caução ordinária de 5% com o seguro-garantia com cláusula de retomada no patamar teto de 10%, exigido sem motivação técnica individualizada baseada nos riscos concretos da obra. Diante da atuação fiscalizatória, o Crea/SP promoveu a revogação superveniente do certame. Ao julgar o mérito (Acórdão 1513/2026 – Plenário), o TCU considerou a denúncia parcialmente procedente e expediu ciência preventiva à autarquia para orientar e blindar os futuros editais do empreendimento.

O QUE VOCÊ PRECISA SABER ANTES DE LER O ACÓRDÃO

1. O SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA (STEP-IN RIGHT) E O LIMITE DA MAJORAÇÃO

Na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), a exigência de garantia de execução contratual possui o teto ordinário fixado em 5% do valor inicial do contrato (art. 98, caput). O mesmo dispositivo faculta ao gestor público majorar esse limite para até 10% em contratações de grande vulto, alta complexidade técnica ou riscos expressivos.



Para obras de engenharia relevante, o art. 102 da Lei nº 14.133/2021 previu o **seguro-garantia com cláusula de retomada (step-in right)**, mecanismo pelo qual a seguradora assume a obrigação de, em caso de inadimplemento do contratado, assumir a execução e concluir a obra.

- **Regra da Motivação Qualificada:** Exigir o percentual máximo de 10% — seja na garantia ordinária ou no seguro com cláusula de retomada — não constitui ato discricionário livre ou automático. Trata-se de escolha vinculada à existência de motivação técnica idônea.
- **Requisitos do Planejamento:** A Administração deve demonstrar, por meio de análise prévia e individualizada na fase interna da licitação, os riscos específicos da obra e o nexo causal que justifica impor ao mercado o encargo financeiro adicional.
- **Vício de Motivação Genérica:** Justificar o teto de 10% com alegações abstratas (ex.: "obra de grande porte" ou "interesse público") afronta os arts. 5º, 98 e 102 da Lei nº 14.133/2021.
- **Impacto Econômico:** Garantias infladas sem lastro técnico encarecem as propostas — já que os licitantes repassam o custo do prêmio ao orçamento — e restringem indevidamente a competitividade do certame, pois reduzem o universo de empresas capazes de obter apólices desse porte no mercado segurador.

2. VEDAÇÃO AO ACÚMULO REDUNDANTE DE GARANTIAS DE EXECUÇÃO

Sob a ótica da NLLC, o seguro-garantia com cláusula de retomada (art. 102) é uma conformação qualificada (espécie) do gênero seguro-garantia previsto no art. 96, § 1º, inciso II.



A Administração Pública não pode cumular a exigência da garantia de execução contratual ordinária prevista no art. 96 (por exemplo, caução em dinheiro ou seguro comum de 5%) com o seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do art. 102. Essa sobreposição de exigências impõe encargo duplo para cobrir rigorosamente o mesmo risco de inadimplemento, ultrapassando os limites legais do art. 98 e onerando indevidamente a contratação

3. AS "CONDIÇÕES DE CONTORNO" E A GEOTECNIA NO REGIME SEMI-INTEGRADO

No regime de contratação semi-integrada (art. 6º, XXXIII, da Lei nº 14.133/2021), a Administração Pública fornece obrigatoriamente o **Projeto Básico**, cabendo à empresa privada elaborar os projetos executivos complementares e executar a obra.

- **Sondagens e Dados Geotécnicos:** Informações sobre a caracterização do subsolo, níveis do lençol freático e ensaios geotécnicos constituem as chamadas "condições de contorno". Trata-se de dados de entrada preexistentes que o Poder Público deve fornecer no projeto básico ou anteprojeto.
- **Transferência Indevida de Risco:** Omitir laudos de sondagem no edital ou transferir ao contratado o risco de investigar o solo para definir o tipo de fundação desfigura o regime semi-integrado, inserindo incerteza na orçamentação e violando as Orientações Técnicas do IBRAOP (OT-IBR 1/2006 e 6/2016).

4. CONTINGÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS VS. BDI: A RACIONALIDADE AACE

A reserva de contingência incluída na planilha de custos para obras integradas ou semi-integradas (arts. 22 e 23, § 5º, da NLLC) destina-se a cobrir eventos incertos e remunerar os riscos atribuídos ao particular na Matriz de Riscos.



- **Metodologia Exigida:** A quantificação do percentual de contingência exige análise probabilística e metodologias reconhecidas (ex.: simulações de Monte Carlo ou práticas recomendadas da AACE - Association for the Advancement of Cost Engineering).
- **Ilicitude da Arbitrariedade:** Arbitrar um valor percentual expressivo (como 11,69% da planilha) sem memória de cálculo analítica gera superestimação orçamentária e duplicidade com as parcelas de risco já contempladas na taxa de BDI (Bonificação e Despesas Indiretas).

DISSECANDO O ACÓRDÃO

1. Origem da Fiscalização e Contexto

O Acórdão 1513/2026 – Plenário (Relator: Min. Jhonatan de Jesus) apreciou denúncias e representações apensadas (TCs 016.878/2025-6, 017.287/2025-1 e 017.316/2025-1) a respeito da Concorrência Eletrônica 90004/2025 promovida pelo Crea/SP. O certame, avaliado em R\$ 173,2 milhões, tinha por objeto a contratação semi-integrada de empresa especializada para elaboração dos projetos executivos complementares de engenharia e execução das obras da nova sede da entidade na capital paulista.

A fiscalização técnica foi realizada de forma conjunta pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) e pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana).

2. Irregularidades Apuradas no Certame

A instrução dos autos e o parecer da unidade técnica confirmaram falhas no planejamento e na modelagem do edital:



- **Subversão do Regime Semi-Integrado:** O edital atribuiu ao contratado a obrigação de elaborar documentos intitulados "Projetos Básicos" de disciplinas complementares (itens 3.1 a 3.20 do Anexo III), em afronta ao art. 6º, XXXIII, da Lei 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de fornecer o projeto básico completo.
- **Inconsistência quanto ao Projeto Executivo de Arquitetura:** Cláusulas editalícias previam que o projeto executivo de arquitetura seria entregue pela autarquia após a assinatura do contrato, enquanto nas manifestações ao TCU o Crea/SP afirmou que o documento não existia, gerando grave indefinição no escopo contratual.
- **Projeto Básico Deficiente e Ausência de Geotecnia:** A licitação foi lançada sem a disponibilização de relatórios de sondagens geotécnicas, ensaios de solo e levantamentos topográficos, transferindo ao contratado o risco geológico e de fundações.
- **Orçamento Sem Memórias de Cálculo e Contingência Arbitrária:** O orçamento estimado não apresentou composições de custos unitários nem memórias de cálculo dos quantitativos. Além disso, previu uma reserva de contingência de R\$ 19,6 milhões (11,69%) sem embasamento analítico ou estocástico (práticas AACE), gerando risco de sobrepreço e duplicidade com o BDI.
- **Cumulação Indevida de Garantias:** Exigiu-se simultaneamente a garantia contratual ordinária de 5% (art. 96) e o seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% (art. 102), gerando sobreposição injustificada de encargos para cobrir o mesmo risco.
- **Majoração da Garantia sem Motivação Técnica:** A adoção do patamar teto de 10% para o seguro com cláusula de retomada não foi acompanhada de análise técnica prévia e individualizada sobre a complexidade da obra e os riscos da Matriz de Riscos, descumprindo o art. 98 da NLLC.



- **Desajustes na Matriz de Riscos e Seguros:** Exigiu-se seguro de responsabilidade civil profissional sem previsão prévia do evento na Matriz de Riscos (art. 22, § 2º, III) e omitiram-se prazos, coberturas e a precificação do prêmio do seguro de risco de engenharia no BDI.
- **Restrição de Modalidade de Garantia:** A minuta do contrato omitiu a opção pela modalidade "título de capitalização", contrariando o art. 96, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021.

3. A Análise do Relator e o Julgamento pelo TCU

Em seu voto, o Ministro Relator Jhonatan de Jesus acolheu o mérito da análise técnica, ratificando a gravidade das ilegalidades apuradas. O Relator destacou que a majoração da garantia de execução para 10% baseada em justificativas genéricas (como "vulto da obra" e "impacto na prestação de serviços") viola o dever de motivação, onerando a proposta e afastando competidores do certame.

Revogação Superveniente e Conversão em Ciência: Durante a tramitação no Gabinete do Relator, o Crea/SP apresentou documentação comprovando a **revogação administrativa voluntária da Concorrência Eletrônica** 90004/2025 para reavaliar os elementos de planejamento.

Diante da perda de objeto de uma ordem de anulação coercitiva, o Plenário do TCU proferiu a seguinte deliberação (Acórdão 1513/2026 – Plenário):

1. Conheceu da denúncia e julgou-a **parcialmente procedente** no mérito.
2. Julgou prejudicada a determinação de anulação em razão da revogação superveniente realizada pela própria autarquia.
3. Expediu **Ciência de Irregularidades** (subitem 9.2 do Acórdão) ao Crea/SP sobre todas as ilicitudes identificadas no edital, fixando diretrizes preventivas e vinculantes para nortear a elaboração do futuro edital da nova sede.



CONCLUSÃO

O julgamento do Acórdão 1513/2026 – Plenário consolida uma importante orientação pedagógica para a gestão de obras públicas sob a Lei nº 14.133/2021. O Tribunal de Contas da União deixou claro que a fase preparatória das licitações não admite improvisos ou a formalização meramente burocrática de seus artefatos. A escolha de regimes de execução como a contratação semi-integrada exige o fornecimento de projetos básicos tecnicamente maduros, munidos das indispensáveis condições de contorno geológicas e de estimativas orçamentárias analíticas.

Do mesmo modo, no âmbito das garantias contratuais e da alocação de riscos, a decisão ratifica que o Poder Público não pode impor o teto de 10% do seguro-garantia com cláusula de retomada como uma regra automática ou embasada em motivações genéricas. Cada ponto percentual exigido do mercado e cada transferência de risco deve estar estritamente respaldado pela Matriz de Riscos e por estudos técnicos que demonstrem a razoabilidade e a necessidade da medida. Ao converter a proposta de anulação em ciência preventiva em razão da revogação voluntária do certame, o TCU preservou a eficiência e estabeleceu um balizamento seguro para que a futura licitação da sede do Crea/SP seja lançada com plena conformidade jurídica, transparência e economicidade.