

A CLÁUSULA DE RETOMADA (STEP-IN) NO SEGURO-GARANTIA DOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS SOB O ENFOQUE DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Christiane Schramm Guisso⁸⁷

Resumo: O presente texto opinativo não tem por finalidade a elaboração de um artigo científico, tampouco a exaustiva discussão doutrinária a respeito do tema seguro-garantia nas contratações públicas. A partir de casos concretos, seu objetivo é eminentemente prático e aplicado, voltado a contribuir e auxiliar gestores, fiscais de contrato e assessorias jurídicas. Portanto, esse artigo busca destacar a importância da contratação de seguro-garantia, analisa os requisitos essenciais para cobertura securitária com a adoção da cláusula de retomada (step-in) inserida nos contratos administrativos de obras públicas, conforme previsão contida na Lei nº 14.133/2021. Examina seu fundamento normativo, natureza jurídica, pressupostos de acionamento e efeitos, com atenção à responsabilidade subsidiária da seguradora e à preservação da continuidade da obra pública.

Abstract: This opinion piece is not intended to be a scientific article, nor an exhaustive doctrinal discussion on the topic of surety bonds in public procurement. Based on concrete cases, its objective is eminently practical and applied, offering contributions and assistance to managers, contract supervisors, and legal advisors. Therefore, this article seeks to highlight the importance of contracting surety bonds, analyzes the essential requirements for insurance coverage with the adoption of the step-in clause included

⁸⁷ Procuradora-Geral do Município de Joinville. Advogada. MBA em Internacionalização de Empresas (UNIVALI). Especialista em Processo Civil (ACE/GUIMBALA). Especialista em Direito Empresarial e Societário. Ex-Presidente da AJORPEME. Ex-Conselheira Estadual da OAB/SC. Conselheira Fiscal do SICREDI. Membro do Conselho Superior da AJORPEME. Ex-Conselheira do Comitê Gestor do PRODEC.. E-mail: christiane.guisso@joinville.sc.gov.br

in administrative contracts for public works, as provided for in Law No. 14.133/2021. It examines its normative basis, legal nature, operating premises, and effects, paying attention to the subsidiary responsibility for security and preservation of the continuity of the public work.

Palavras-Chave: Seguro-garantia. Cláusula de retomada. Nova Lei de Licitações.

Keywords: Surety bond. Repossession clause. New Bidding Law.

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamento normativo do seguro-garantia com cláusula de retomada; 3. Conceito e estrutura jurídica da cláusula de *step-in*; 4. Pressupostos para o acionamento da cláusula de retomada; 5. Efeitos jurídicos da retomada da execução pela seguradora; 6. Conclusões; Referências Bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A execução de contratos administrativos, especialmente, os de obras públicas de grande vulto apresenta riscos inerentes à complexidade técnica, ao elevado aporte financeiro e à longa duração do contrato.

Segundo dados extraídos do site do Tribunal de Contas da União (TCU), no Painel de Obras Paralisadas, no Relatório de Fiscalização de Obras Públicas da Fiscobras, cerca de 50% das obras públicas monitoradas (municipais, estaduais e federais) com aporte de recursos federais encontram-se paralisadas ou inacabadas e o abandono é uma das causas mais críticas, com efeitos multiplicadores sobre o custo, prazo de entrega e risco jurídico.

A ausência de padronização na forma de compilação e gerenciamento de dados dificulta a precisão de informações relacionadas às obras públicas paralisadas ou inacabadas, todavia, os dados que mais se aproxima com a realidade atual está registrado no Acórdão de nº 2134 de 2023 do TCU, que destaca: “Com relação aos motivos de paralisação das obras levantadas, os respondentes indicaram variados fatores dos quais se mostraram mais significativos os seguintes: rescisão contratual (35,54%), atrasos no repasse (25,18%), abandono injustificado da obra pela empresa (17,86%), atraso de pagamento à contratada (16,61%) e desequilíbrio econômico-financeiro do contrato (15,71%).” (TC009.197/2022-2).⁸⁸

⁸⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 009.197/2022-2. Rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, DJ 10.07.2024.

Para o presente artigo importa o registro dos estudos realizados pelo TCU que tratam como causa principal de paralisação da obra por abandono da Contratada. Tais estudos ainda revelam que o abandono motivado pela Contratada está associado a incapacidade econômico-financeira da empresa, deficiência de planejamento organizacional, contratação por preços inexequíveis e a ausência de quadro técnico versus complexidade da obra projetada.

Nesse cenário, a ausência de garantias contratuais eficazes ou o baixo grau de exigência de garantias robustas, principalmente, anteriores à nova lei de licitações, ampliam o risco do abandono e prolonga a paralisação das obras públicas. Para alterar essa histórica realidade, a Lei nº 14.133/2021 promoveu relevante inovação ao reforçar o papel do seguro-garantia e ao prever, expressamente, a possibilidade de sua contratação com cláusula de retomada (*step-in*).⁸⁹

2. FUNDAMENTO NORMATIVO DO SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA

Antes de adentrarmos ao tema que prevê a contratação do seguro-garantia com cláusula de retomada, cabe destacar os artigos que antecedem o citado dispositivo legal para uma melhor compreensão.

Conforme disposto no art. 97 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, o seguro-garantia tem como objetivo precípuo o de garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pela Contratada em instrumento contratual mediante regras de contratação regidas pela citada lei, dentre elas; prazo mínimo de vigência contratual, manutenção da cobertura, inclusive, em caso de inadimplemento pela empresa contratante, substituição da apólice de seguro-garantia na renovação desde que mantidas as mesmas condições e coberturas securitárias.

Assim, o art. 97 no novo regime licitatório consagra a modalidade de seguro-garantia onde a seguradora se obriga a garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pela Contratada, destacando-se por essa assunção. Nesse guarda-chuva, o seguro-garantia pode abranger:

- i. o cumprimento do contrato;
- ii. o pagamento de eventuais multas administrativas contratuais;

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

- iii. a indenização por prejuízos decorrentes do inadimplemento;
- iv. outras obrigações acessórias previstas no contrato.

Com isso, a nova legislação elimina controvérsias existentes no regime anterior e positiva a possibilidade de contratação de seguro-garantia para assegurar além do cumprimento do objeto contratado, as sanções contratuais e demais hipóteses previstas no contrato, na apólice e no edital.

Nesse sentido, para além da previsão de contratação torna-se indispensável, estratégico e fundamental uma avaliação minuciosa compreendendo as condições gerais e específicas da apólice recepcionada nas contratações para atender as exigências dispostas na legislação vigente além das peculiaridades locais de contratação.

Avançando nas contratações de obras, o artigo 98 da Lei de Licitações prevê que a garantia exigida poderá ser de até 5% do valor inicial do contrato, podendo ser majorada em até 10% (dez por cento) mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Já o art. 99 da citada lei assevera que em contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, poderá ser exigida a prestação de garantia, na modalidade seguro-garantia, com cláusula de retomada prevista no art. 102 desta lei, em percentual equivalente de até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato. Assim, o art. 102 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada, permitindo que a seguradora assuma a execução do objeto em caso de inadimplemento do contratado, em consonância com os princípios da eficiência, da economicidade e da continuidade do serviço público.⁹⁰

Tal previsão funciona como mecanismo de segurança contra inadimplementos, atrasos, inexecuções parciais ou totais da obra. E mais, a legislação vigente desloca o foco tradicionalmente financeiro e patrimonial da garantia contratual para uma perspectiva preventiva e prática, vinculada à necessária continuidade da execução da obra, ao cumprimento da política pública subjacente ao contrato em si.

3. CONCEITO E ESTRUTURA JURÍDICA DA CLÁUSULA DE STEP-IN

Com o propósito de assegurar a continuidade da obra reduzindo os riscos de paralisação prolongada da obra e de mitigação dos prejuízos financeiros

⁹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

à administração pública, a Lei 14.133/21 em seu art. 102 que trata da cláusula de retomada representa um instrumento ativo de governança contratual e não apenas de reparação financeira, vez que autoriza a Administração Pública, caracterizado o inadimplemento contratual, a acionar a seguradora para indenizar os prejuízos ou assumir a execução do objeto contratado.⁹¹

Tal dispositivo permite que a seguradora assuma a execução da obra ou promova a contratação de terceiro habilitado de forma a viabilizar a continuidade da obra com vistas a mitigar ou eliminar eventuais prejuízos financeiros e/ou sociais à administração pública e à coletividade.

4. PRESSUPOSTOS PARA ACIONAMENTO DA CLÁUSULA DE RETOMADA

O capítulo das garantias igualmente previstas na legislação vigente determina a adoção criteriosa para o exercício válido da cláusula de *step-in*, sendo elas: exigência de inadimplemento contratual qualificado, prévia apuração em processo administrativo regular, decisão administrativa motivada e comunicação formal à seguradora, nos termos fixados na apólice, preservando o devido processo legal (contraditório e ampla defesa).⁹²

Exemplos qualificados de inadimplemento contratual grave a ensejar o acionamento do seguro-garantia com cláusula de retomada são:

- i. atraso significativo e reiterado do cronograma físico-financeiro da obra, sem qualquer justificativa técnica ou de força maior após reiteradas notificações formais pela administração comprometendo a finalidade pública do contrato;
- ii. paralização parcial ou total da obra sem autorização formal da administração ainda que alegada dificuldade financeira, ou atraso de pagamento não comprovados;
- iii. abandono da obra com a cessação definitiva da execução e retirada de equipamento, de pessoal sem a intenção de retomada;
- iv. inexecução parcial ou total do objeto contratado quando a contratada deixa de realizar etapas essenciais (estruturais, de segurança ou funcionais) ainda que ocorra medições parciais da obra'

⁹¹ CHARLES, Ronny. Lei de Licitações Comentada. Salvador: JusPodivm, 2022

⁹² AZEVEDO NETO, Floriano de. Contratos Administrativos. São Paulo: Malheiros, 2020.

- v. execução em desacordo com o projeto e as especificações técnicas utilizando-se de materiais inadequados, em desrespeito às normas e métodos construtivos após notificação formal da fiscalização;
- vi. incapacidade econômico-financeira superveniente devidamente comprovada com pedido de recuperação judicial inviável, bloqueio de contas, ausência de capital de giro que impeça a continuidade da execução da obra;
- vii. o descumprimento reiterado das orientações da administração relativas a correções, adequações técnicas, segurança do trabalho e regularização documental devidamente exigidas para a manutenção da relação contratual, e, por fim;
- viii. falta de pagamento de multa administrativamente constituída. Como dito, o acionamento de seguro-garantia não é automático e nem discricionário, nesse contexto, ele pressupõe um inadimplemento contratual qualificado, prévia apuração administrativa, constituição válida do crédito ou do sinistro e especialmente observância estrita das condições gerais e específicas da apólice de seguro.

A ausência das etapas acima mencionadas fragiliza a exigibilidade da garantia e expõe a administração ao insucesso em caso de eventual cobrança judicial e extrajudicial.

E aqui, vale destacar que o seguro-garantia tem caráter acessório à obrigação principal garantida, de modo que o seu acionamento depende de elementos que evidenciam a ocorrência do sinistro, em regra, o inadimplemento contratual devidamente comprovado e formalizado em tempo e modo previstos na apólice de seguro e a ausência das providências previstas contratualmente na apólice tendem a potencializar a judicialização pela seguradora contratada.

Para além das obrigações previstas na apólice de seguro, a adoção de relatórios técnicos, diários de obras contendo medições diárias, notificações, atas notariais formam um conjunto de acervo probatório fundamental para municiar demanda administrativa e/ou judicial.

A correta instauração do procedimento administrativo de apuração é outro ponto de relevância na medida em que deve observar a competência da autoridade instauradora, a correta descrição objetiva dos fatos imputados, indicação das cláusulas e dos dispositivos legais violados e demais elementos comprobatórios.

Trata-se de cumprir com os dispositivos constitucionais mais relevantes que impõe a observância dos princípios esculpido no art. 5º da Constituição Federal, como o do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

E mais, ao instaurar o procedimento administrativo, a Administração deverá adotar todas as cautelas necessárias para proceder com a notificação formal, inequívoca e tempestiva do sinistro também à seguradora em caso de condição essencial do contrato, sob pena de ver afastada a cobertura securitária pela seguradora contratada.

Tal exigência contratual decorre da natureza jurídica do seguro-garantia por se tratar de contratação acessória em que a seguradora assume o risco mediante prêmio pago, podendo, exigir neste caso prévia ciência formal do fato gerador do sinistro para legitimar sua atuação

5. EFEITOS JURÍDICOS DA RETOMADA DA EXECUÇÃO PELA SEGURADORA

Nos contratos de obras e serviços de engenharia, a cláusula de retomada representa uma importante inovação especialmente para obras de vulto.

Na prática, o art. 102 da novel legislação permite que a seguradora assumam e conclua a execução contratual desde que atuando como interveniente anuente no contrato principal e seus aditivos; tenha acesso às instalações em que for executado o contrato; seja permitido acompanhar a execução da obra ou serviço; tenha acesso as auditorias técnicas e contábeis; possa solicitar eventual esclarecimento ao responsável técnico do andamento da obra ou fornecimento e que tal previsão conste no edital de licitação e no respectivo contrato.

No caso de a seguradora optar pela conclusão da obra ou serviço, caberá a ela efetuar a subcontratação e não assumindo a execução do contrato, sua obrigação se restringe ao pagamento integral até o limite indicado na apólice.

Todavia, a retomada da execução pela seguradora não exonera o contratado inadimplente, que permanece sujeito às sanções administrativas, à responsabilização por perdas e danos e ao direito de regresso da seguradora.⁹³

⁹³ BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cláusula de retomada expressa no art. 102 da Lei 14.133/21 representa avanço de extrema relevância no regime jurídico das garantias contratuais, fortalecendo a tutela do interesse público e a eficiência na execução de obras e serviços de engenharia ao permitir que a seguradora assuma a execução contratual em caso de inadimplemento do contratado.

Trata-se de instrumento de mitigação de risco a disposição do gestor público que ao lançar mão do seguro-garantia, na modalidade de garantia contratual, permitirá a redução de custos indiretos decorrentes da paralisação das obras, rescisão contratual e necessidade de nova licitação, elevação de preços, perda da eficiência no gasto público e ausência do dever de entrega de obras e serviços públicos comprometendo a função operacional e resolutive da administração pública.

Além disso, a contratação do seguro-garantia com cláusula de retomada contribui de forma decidida para o aperfeiçoamento da gestão na medida em que infere maior rigor técnico na fase do planejamento, com destaque na elaboração do edital, instrumento contratual e matriz de risco, estimula o aperfeiçoamento e a profissionalização dos fiscais de contrato, assessoria jurídica e gestores, fortalece a governança contratual exigindo procedimentos claros de comunicação, controle e regulação, qualifica a contratação de seguradoras e promove a cooperação e a integração das áreas técnicas, jurídicas e financeiras do ente público

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO NETO, Floriano de. **Contratos Administrativos**. São Paulo: Malheiros, 2020.
- BRASIL. Código Civil. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002.
- BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Processo TC nº 009.197/2022-2**. Rel. Min. Bruno Dantas, DJ 10.07.2024.
- CHARLES, Ronny. **Lei de Licitações Comentada**. Salvador: JusPodivm, 2022.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Enviado em 19.01.2026.

Publicado em 15.02.2026.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.