

À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E TRANSPORTES DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS/ES

Concorrência Eletrônica nº 022/2026

Processo Administrativo nº 4858/2026

MONJARDIM CONSTRUÇÕES LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 28.172.476/0001-29, com sede na Avenida das Américas, nº 4.200, Bloco 08, Salas 111B-112B, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.640-907, neste ato representada na forma de seu contrato social por sua Sócia-Diretora, Sra. **Ronara Faria de Sousa**, vem, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar **Impugnação ao Edital** da Concorrência Eletrônica nº 022/2026, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

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 14.1 do Edital.

A sessão pública está marcada para o dia **27 de agosto de 2026 (quinta-feira)**. O prazo final para protocolo da impugnação é, portanto, **24 de agosto de 2026 (segunda-feira)**.

Protocolada nesta data, **24 de agosto de 2026**, a presente impugnação é tempestiva.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Delimitação do objeto da Impugnação: a Cláusula de Retomada

A Minuta de Contrato, na Cláusula Décima Segunda (item 12.1), exige a prestação de garantia de execução contratual no valor de **5% (cinco por cento)** do valor inicial do contrato, nas modalidades de seguro-garantia ou fiança bancária. Essa exigência atende ao art. 98 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza garantia de até 5% do valor inicial do contrato. Este percentual não é objeto de questionamento.

O item 12.1.2 da Minuta de Contrato, contudo, estabelece que, em caso de inadimplemento do contratado, a seguradora poderá assumir a execução e concluir o objeto contratual ou indenizar o valor integral da importância segurada. O item 12.1.3 complementa que, se a seguradora assumir e concluir a execução, ficará isenta do pagamento da importância segurada. Trata-se da imposição da denominada **cláusula de retomada (step-in clause)**, prevista no art. 102 da Lei nº 14.133/2021. É exclusivamente essa obrigatoriedade que se impugna.

A retomada é tratada pela Administração não como faculdade extraordinária e devidamente motivada, mas como condição obrigatória vinculada à escolha da modalidade de seguro-garantia. É precisamente essa obrigatoriedade que excede os limites legais aplicáveis ao objeto licitado.

A cláusula de retomada encontra previsão 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. Todavia, o art. 102 deve ser interpretado 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 reside no seguinte ponto: o objeto licitado, orçado em **R\$ 26.372.817,81**, autoriza a imposição obrigatória de cláusula de retomada? A resposta, como se demonstrará, é negativa.

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

O art. 99 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que 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 provocaria repercussões sistêmicas sobre a continuidade do serviço público.

O critério legal não é meramente quantitativo, pois traduz um juízo de estrita proporcionalidade. Em contratações de grande vulto, o custo do seguro-garantia com cláusula de retomada se justifica pela magnitude do risco que busca mitigar. Em contratações de médio porte, a mesma exigência se torna desproporcional, na medida em que o custo adicional do prêmio supera o benefício protetivo esperado pela Administração.

O objeto deste certame está orçado em **R\$ 26.372.817,81**. O patamar de grande vulto para obras e serviços de engenharia, atualizado para o exercício de 2026 na forma do art. 182 da Lei nº 14.133/2021, é de aproximadamente **R\$ 262 milhões**. O valor desta contratação representa cerca de 10% desse limite. A expressiva distância entre o valor estimado e o piso legal de grande vulto afasta qualquer dúvida sobre o descabimento da cláusula de retomada.

O Tribunal de Contas da União, ao apreciar o Processo nº **TC 008.433/2025-9**, examinou a matéria e destacou que o seguro-garantia com cláusula de retomada é recurso voltado a contratações de grande vulto:

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.

O entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União confirma que a exigência da cláusula de retomada é recurso extraordinário voltado a licitações de grande vulto, nas quais o risco de inadimplemento 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.

O objeto licitado consiste na execução de obras de macrodrenagem e urbanização do Valão no Bairro Vila Nova, compreendendo canal em concreto armado e urbanização associada. Trata-se de intervenção de engenharia executada por métodos convencionais, com pagamentos vinculados ao cumprimento das etapas do cronograma físico-financeiro. O certame não envolve complexidade que justifique importar garantias excepcionais próprias de grandes empreendimentos nacionais.

A análise de riscos elaborada pela Administração confirma essa conclusão. A Matriz de Riscos anexa ao Edital trata eventuais inadimplementos por meio dos instrumentos contratuais ordinários, tais como notificações, aplicação de penalidades, retenções e rescisão unilateral com convocação de licitantes remanescentes. Não há previsão de risco de abandono integral que demande a assunção direta da obra pela seguradora.

Não se questiona a utilidade da cláusula de retomada em abstrato. O legislador reservou esse instrumento para situações excepcionais, devidamente caracterizadas pelo vulto e pela complexidade do objeto, nos termos dos arts. 99 e 102 da Lei nº 14.133/2021. Fora dessas situações qualificadas, a exigência é desproporcional e incompatível com o regime jurídico aplicável ao certame.

2.3. 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 física do contrato, mobilizar equipe, equipamentos e insumos, e concluir a obra licitada. Esse risco operacional adicional, somado ao risco financeiro ordinário, tem consequência direta e mensurável: o prêmio do seguro-garantia fica substancialmente mais caro.

O mercado segurador precifica o risco da operação. Apólices com cláusula de retomada (*step-in*) custam mais do que apólices sem essa previsão, porque a exposição da seguradora é qualitativamente diversa: ela não apenas garante o valor segurado, mas

assume a posição de executora do empreendimento. Esse custo adicional é suportado pela licitante, que o incorpora à sua planilha de custos e à composição de preços. O resultado inevitável é o encarecimento generalizado das ofertas apresentadas à Administração.

O encarecimento das propostas produz outro efeito grave: afasta concorrentes qualificados da disputa. Empresas plenamente capazes de executar o objeto, mas desprovidas de linhas securitárias extraordinárias com assunção de execução, são desestimuladas pela barreira de custo e pelas exigências operacionais do seguro com cláusula de retomada. A base de licitantes se estreita, a competitividade diminui e a Administração Pública deixa de receber ofertas mais vantajosas.

Esse cenário contraria frontalmente a disciplina da Lei nº 14.133/2021. O art. 5º consagra expressamente o **princípio da competitividade** e o **princípio da economicidade**. O art. 11, inciso II, define como objetivo central do processo licitatório assegurar a justa competição entre os interessados. A imposição de obrigação que encarece as propostas e afasta competidores sem amparo legal vulnera ambos os preceitos.

As diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforçam essa conclusão. O art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 veda decisões baseadas em valores jurídicos abstratos sem a consideração das consequências práticas. A inclusão da cláusula de retomada em certame de médio porte, sem estudo prévio sobre o impacto financeiro nas apólices e a restrição ao mercado concorrencial, infringe esse dever legal de análise de impacto.

O art. 22 da LINDB determina que a interpretação das normas de gestão pública pondere os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. A padronização indiscriminada de garantias complexas, sem calibragem pelo vulto do empreendimento, gera distorções graves. O administrador que exige cláusula de retomada em obra de **R\$ 26.372.817,81** age como se estivesse diante de um empreendimento de **R\$ 262 milhões**. Essa equiparação é desproporcional e carece de suporte prático e jurídico.

O Tribunal de Contas da União fixa o critério para examinar a razoabilidade da conduta administrativa:

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 consiste em adequar as exigências de garantia ao porte do contrato e à realidade do mercado. Exigir cláusula de retomada, recurso legalmente reservado a contratações de grande vulto, em obra de R\$ 26,37 milhões para macrodrenagem urbana, distancia-se desse padrão de prudência. A

consequência prática consiste no encarecimento das propostas e na redução da disputa, em prejuízo do interesse público.

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

Ainda que se admitisse, por hipótese, a faculdade jurídica de estipular cláusula de retomada em contratação fora do patamar de grande vulto, a exigência permaneceria inválida por falta de motivação técnica específica. E a comprovação dessa insuficiência decorre dos próprios atos que instruem o processo administrativo.

A Matriz de Riscos anexa ao Edital não aponta risco de abandono integral ou colapso contratual que justifique a intervenção direta de seguradora na execução da obra. Os riscos identificados, inclusive aqueles relativos a atrasos, falhas executivas, condicionantes ambientais ou interferências com a vizinhança, são tratados por instrumentos convencionais e proporcionais: aplicação de notificações, multas contratuais, glosas no Instrumento de Medição de Resultados (IMR) e eventual rescisão com assunção direta ou convocação de remanescentes. Nenhuma linha da Matriz de Riscos indica como mitigador a assunção física do objeto pela seguradora.

Verifica-se manifesta contradição interna nos autos. A área técnica concluiu no planejamento que os mecanismos contratuais ordinários de fiscalização e sanção são suficientes para tutelar a integridade da contratação. Contudo, a Minuta de Contrato, na Cláusula Décima Segunda (item 12.1.2), impôs a cláusula de retomada como encargo do seguro-garantia. Se o planejamento técnico não apontou risco que demande essa proteção extraordinária, a cláusula padece de carência de motivação técnica.

Eventual argumento genérico fundado na relevância social da obra ou na densidade populacional do entorno do Bairro Vila Nova não supre o vício. Toda obra de drenagem urbana envolve interesse coletivo e mobilidade. Se essa justificativa genérica fosse admitida, a cláusula de retomada se tornaria obrigatória em qualquer licitação de engenharia municipal, esvaziando a separação legal estabelecida pelo legislador no art. 99 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra o **princípio da motivação** e o **princípio do julgamento objetivo** como pilares da atividade contratual pública. A imposição da cláusula de retomada sem justificativa individualizada e em desarmonia com a própria Matriz de Riscos elaborada pelo Município viola essas normas, impondo custos adicionais aos licitantes sem finalidade administrativa demonstrada.

3. PEDIDOS

Diante do exposto, a impugnante requer à Ilustríssima Senhora Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Transportes:

- a) o recebimento e o regular processamento da presente impugnação, declarando-se sua tempestividade e a legitimidade da impugnante;
- b) no mérito, o acolhimento do pedido principal para suprimir a obrigatoriedade da cláusula de retomada no seguro-garantia, constante do item 12.1.2 da Minuta de Contrato (Anexo IV) e de qualquer cláusula correlata no Edital, mantida a garantia padrão de 5% sem cláusula de retomada, na forma do art. 98 da Lei nº 14.133/2021;
- c) subsidiariamente, caso não seja acolhida a supressão, a inclusão formal de justificativa técnica específica que demonstre, à luz do art. 99 da Lei nº 14.133/2021 e da Matriz de Riscos do processo, a necessidade concreta e proporcional da cláusula de retomada para o objeto licitado, superando motivações genéricas;
- d) em qualquer hipótese, a republicação do Edital da Concorrência Eletrônica nº 022/2026 com a reabertura do prazo legal para formulação e envio de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 14.6 do Edital, assegurando a ampla e justa competição entre os licitantes.

Rio de Janeiro-RJ, 24 de agosto de 2026.

Ronara Faria de Sousa

Sócia-Diretora

CPF nº 072.046.786-13