



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 191

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 48/2026

ASSUNTO: Exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada- única licitante vencedora impossibilidade de cumprir a exigência-Providências cabíveis.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRA DE ENGENHARIA. SEGURO-GARANTIA COM CLÁUSULA DE RETOMADA. EXIGÊNCIA PREVISTA NO EDITAL, NOS ANEXOS E NO CONTRATO. APRESENTAÇÃO DE APÓLICE DESACOMPANHADA DA CLÁUSULA EXIGIDA. ALEGAÇÃO DE IMPOSSIBILIDADE DE OBTENÇÃO DO PRODUTO SECURITÁRIO JUNTO AO MERCADO. DESCUMPRIMENTO DE CONDIÇÃO ESSENCIAL À FORMALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, DA ISONOMIA E DA SEGURANÇA JURÍDICA. INVIABILIDADE DA MANUTENÇÃO DO PROCEDIMENTO E DA CONTRATAÇÃO NAS CONDIÇÕES ATUAIS. REVOGAÇÃO DO CERTAME POR FATO SUPERVENIENTE QUE FRUSTROU SUA FINALIDADE, INEXISTINDO VÍCIO DE LEGALIDADE A JUSTIFICAR A ANULAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA ANTES DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES OU DA ADOÇÃO DE MEDIDAS QUE AFETEM A ESFERA JURÍDICA DA



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

LICITANTE. RECOMENDA-SE, EM EVENTUAL NOVA LICITAÇÃO, A REAVALIAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS RELATIVAS À GARANTIA CONTRATUAL E DAS PEÇAS DE PLANEJAMENTO, MEDIANTE PESQUISA DE MERCADO E ADEQUADA MOTIVAÇÃO TÉCNICA.

Excelentíssimo Senhor Agente de Contratação da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Agente de Contratação da Câmara Municipal de Votuporanga/SP, nos autos do Processo Administrativo nº 48/2026, acerca das providências jurídicas cabíveis diante da situação verificada na Concorrência Eletrônica nº 01/2026, destinada à contratação de empresa especializada para execução de obras de ampliação e adequação do pavimento da recepção do Plenário "Dr. Octávio Viscardi".

Conforme relatado, o edital, seus anexos e a minuta contratual estabeleceram, como condição para a formalização da contratação, a prestação de seguro-garantia com cláusula de retomada. Homologado o certame, a única empresa vencedora assinou o contrato e apresentou apólice de seguro-garantia; contudo, a garantia ofertada não contempla a cláusula de retomada exigida, tendo a contratada alegado impossibilidade objetiva de obtenção de apólice com essa característica junto ao mercado segurador.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Em razão disso, a Câmara Municipal ainda não procedeu à assinatura do contrato, submetendo a questão à apreciação desta Procuradoria para manifestação acerca das providências juridicamente cabíveis.

É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Natureza jurídica do seguro-garantia com cláusula de retomada

O seguro-garantia é modalidade de garantia contratual expressamente prevista na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). O art. 96, §1º, da referida lei estabelece que, nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a Administração poderá exigir do contratado a prestação de garantia, podendo optar por caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária.

A cláusula de retomada, por sua vez, é um mecanismo típico do seguro-garantia, prevista no art. 102 da Lei nº 14.133/2021, que permite à seguradora, em caso de inadimplemento do contratado, assumir a execução e concluir o objeto do contrato, evitando a paralisação da obra e prejuízos ao erário. Trata-se de instrumento de proteção do interesse público, que visa assegurar a continuidade do serviço público e a integral execução do objeto licitado.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II.II Impossibilidade de cumprimento da exigência editalícia pela licitante vencedora

No caso em exame, verifica-se que a empresa apresentou apólice de seguro-garantia sem a cláusula de retomada exigida pelo Edital, por seus anexos e pela Cláusula Décima Primeira do Contrato nº 18/2026. Em suas manifestações, sustenta que envidou esforços para obtenção de apólice que atendesse integralmente às exigências do instrumento convocatório, afirmando, contudo, que não logrou êxito em razão da indisponibilidade desse produto securitário junto às seguradoras consultadas.

A exigência editalícia encontra amparo no art. 102 da Lei nº 14.133/2021, que expressamente autoriza a previsão da cláusula de retomada no seguro-garantia. Não se vislumbra, portanto, qualquer ilegalidade na previsão do edital. A impossibilidade alegada pela licitante decorre de circunstância fática alheia à Administração – a recusa do mercado segurador – e não de vício normativo.

Dessa forma, a ausência de apresentação da garantia nas condições estabelecidas impede a regular execução do contrato, por se tratar de requisito expressamente previsto no instrumento convocatório e na lei. A Administração não pode relevar o descumprimento de condição essencial, sob pena de violação ao **princípio da vinculação ao instrumento convocatório** (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e de tratamento diferenciado em relação aos demais potenciais licitantes, o que configuraria afronta à isonomia.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II.III. Providências imediatas a cargo da Administração

A Lei nº 14.133/2021 confere à Administração Pública uma série de instrumentos para lidar com o inadimplemento contratual e a inexecução do objeto. Destacam-se as seguintes providências:

1. **Notificação formal da licitante vencedora** para que, no prazo fixado no edital ou em prazo razoável estipulado pela Administração, comprove a contratação do seguro-garantia com cláusula de retomada, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (advertência, multa, impedimento de licitar e contratar, declaração de inidoneidade).
2. **Convocação do próximo classificado**, se houver, nos termos do art. 90, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que permite à Administração convocar os licitantes remanescentes, respeitada a ordem de classificação, quando o convocado não assinar o contrato ou não apresentar a documentação exigida no prazo. **No presente caso, contudo, não há outro licitante, o que inviabiliza essa providência.**
3. **Revogação do procedimento licitatório**, caso não existam outros licitantes aptos ou a convocação dos remanescentes se mostre inviável, por razões de interesse público devidamente justificadas, conforme autoriza o art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

4. **Aplicação de sanções administrativas** à licitante inadimplente, incluindo multa moratória e compensatória, além das demais penalidades previstas no edital e na lei, observado o devido processo legal e a garantia do contraditório e da ampla defesa (art. 157 e seguintes da Lei nº 14.133/2021).

Em síntese, a atuação administrativa deve observar a sequência lógica prevista na Lei nº 14.133/2021: primeiramente, oportunizar à licitante a regularização da situação ou a apresentação de justificativas; em seguida, caso persista a impossibilidade de atendimento da exigência editalícia, adotar as medidas necessárias à preservação da legalidade e do interesse público, mediante a revogação do certame, diante da inexistência de licitantes remanescentes, e a instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade da contratada, sempre com observância do contraditório e da ampla defesa.

II.IV. Da impossibilidade de contratação do seguro-garantia pela licitante

A licitante vencedora não conseguiu obter a apólice de seguro-garantia **com cláusula de retomada** por recusa do mercado segurador, situação que se equipara à não apresentação da garantia exigida no edital. O art. 95 da Lei nº 14.133/2021 é claro ao dispor que a assinatura do contrato fica condicionada à prestação da garantia exigida. Sem a garantia adequada, o contrato não pode produzir seus regulares efeitos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesse contexto, a Administração deve:

- **Declarar a licitante vencedora como inadimplente** em relação à obrigação de apresentar a garantia, aplicando as sanções previstas no edital e na lei;
- **Convocar o segundo colocado**, se existir, para negociar os termos e assinar o contrato, desde que este atenda às exigências editalícias; (o que não se aplica no presente caso);
- **Revogar a licitação**, se não houver outro licitante apto, e iniciar novo procedimento licitatório, se o interesse público assim o exigir, como é o caso da Câmara Municipal de Votuporanga.

II.V. Da situação de único licitante e a impossibilidade de prosseguimento

O fato de haver apenas uma empresa participante do certame não exime a Administração de adotar as medidas cabíveis. A existência de um único interessado não confere a ele o direito de descumprir as regras editalícias. Ao contrário, a Administração deve agir com rigor para preservar a lisura e a competitividade do procedimento, evitando que a ausência de concorrência resulte em prejuízo ao erário.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A revogação da licitação, nesse caso, é medida que se impõe se não houver possibilidade de convocação de outro licitante. O art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a revogação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado. A impossibilidade de a única licitante cumprir exigência essencial do edital configura fato superveniente que justifica a revogação, pois frustra a finalidade do certame.

A jurisprudência reconhece que a revogação da licitação está inserida no âmbito do poder discricionário da Administração, podendo a autoridade assim proceder segundo a conveniência e oportunidade para o interesse público, desde que motivados os critérios do ato.

III- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, em atendimento à consulta formulada (fls. 866/869), esta Procuradoria Legislativa opina, em caráter meramente jurídico, que as providências a seguir elencadas mostram-se as mais adequadas ao caso concreto, sem prejuízo da decisão a ser proferida pela autoridade competente:

a) Possibilidade jurídica de manutenção do procedimento e do contrato nas condições atuais

A manutenção do procedimento licitatório e do contrato, tal como se encontram, **não é juridicamente viável**. A exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada constitui condição essencial para a assinatura e a eficácia do contrato, nos termos do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, que condiciona a formalização do ajuste





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

à prestação da garantia exigida no edital. A empresa vencedora, conforme relatado, não está conseguindo cumprir essa obrigação, o que impede a regular contratação.

A apólice juntada às fls. 832 a 849, ainda que formalmente apresentada, não supre a exigência editalícia se não contemplar a cláusula de retomada ou se não estiver em plena vigência e adequada aos termos do edital. A Administração não pode relevar o descumprimento de requisito essencial, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e de tratamento diferenciado em relação aos demais potenciais licitantes, o que configuraria afronta à isonomia.

Ademais, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que a anulação de atos administrativos e da licitação não constitui, por si só, ofensa ao interesse público, especialmente quando a Administração adota providências para a continuidade do serviço. Vejamos:

*“AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. **ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO. RETOMADA DO SERVIÇO PELO MUNICÍPIO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA NÃO CONFIGURADA. 1. O pleito suspensivo é providência extraordinária destinada a afastar grave lesão à ordem, à saúde, à economia e à segurança públicas, de forma que o elemento central que justifica seu deferimento é a ocorrência do dano. 2. A anulação dos atos administrativos e da licitação não constitui, por si só, demonstrativo de ofensa a interesse público, ainda mais quando a municipalidade noticia a adoção de providências para o serviço funerário, conforme mencionado pela própria requerente. . 3. Ausência de***





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

demonstração de que a anulação da licitação e a retomada do objeto da concessão pelo município resultam em risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, elemento necessário à concessão do efeito suspensivo pretendido. Agravo interno improvido. (STJ; AgInt-EDcl-SI 2.814; Proc. 2020/0270307-0; SP; Corte Especial; Rel. Min. Humberto Martins; DJE 25/06/2021)” (grifo nosso).

No caso, a impossibilidade de a única licitante cumprir a exigência contratual impede a própria formação do vínculo, tornando inviável a manutenção do procedimento.

Conclusão: Não é possível manter o procedimento e o contrato nas condições atuais, devendo a Administração adotar as medidas cabíveis para a revogação do certame.

b) Necessidade de anulação, revogação, extinção contratual ou outro encaminhamento juridicamente adequado

Diante da impossibilidade de a única licitante cumprir a exigência do seguro-garantia com cláusula de retomada, a Administração deve extinguir o procedimento licitatório, sendo a **revogação** a medida mais adequada, e não a anulação.

A anulação pressupõe a existência de vício de legalidade insanável no procedimento (art. 71, I, da Lei nº 14.133/2021). No caso, não se identifica, a princípio, ilegalidade no edital ou nos atos praticados; o obstáculo decorre de fato super-



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

veniente – a incapacidade da licitante de contratar a garantia exigida – que frustra a finalidade da licitação. Essa situação se enquadra na hipótese de revogação por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado, prevista no art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021.

A distinção entre anulação e revogação é relevante, pois os efeitos jurídicos são distintos. Conforme já decidiu o STJ, ***“os efeitos da rescisão e da anulação são diferentes, e, por conta disso, não podem ser tratadas as duas formas de extinção contratual como equivalentes”***. Vejamos:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO NÃO VERIFICADA. RESERVA FLORESTAL. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO DO ESTADO DO PARÁ DESPROVIDO. 1. Variados são os motivos que podem levar à rescisão do contrato por parte da Administração, de forma que não é possível vincular as razões determinantes da rescisão ao pedido inicial, e assim reconhecer a alegada perda superveniente do objeto. 2. Os efeitos da rescisão e da anulação são diferentes, e, por conta disso, não podem ser tratadas as duas formas de extinção contratual como equivalentes. . 3. Dessa forma, não prospera o argumento da parte recorrida no sentido de que, tendo sido rescindido o contrato e lançado novo edital, eventuais incompatibilidades desse com os trâmites de licitação ou com a legislação ambiental deveriam ser discutidas em ação autônoma eventual e posterior. Isso porque o objeto da coisa julgada material no caso da resolução do mérito da presente ação gera efeitos que não guardam correspondência com a extinção do processo sem análise do mérito por perda de objeto. 4. Quanto à questão atinente à recomposição da reserva florestal legal, o acórdão recorrido firmou as seguintes premissas: a) o imóvel, em que pese sua destinação, está situado em Superior Tribunal de Justiça localização rural, devendo ser aplicável a reserva legal de 80% (oitenta por cento) de mata nativa; b) que o imóvel, apesar de estar





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

localizado dentro dos limites da floresta amazônica e já ter sido alvo de degradação por parte de chacareiros, deve ter 80% (oitenta por cento) da área em que localizado recuperada com o plantio de vegetação típica da Amazônia, acrescentando-se que a SECTAM autorizou o desmatamento total do terreno - em violação à Lei 4.771/1965 - da vegetação secundária que cobria o imóvel. Essa circunstância não afasta a exigência de manutenção da reserva ou sua recuperação, ainda que totalmente devastada a área (fls. 1.913). 5. Substituir essas premissas, cristalizadas pela Corte de origem, demandaria o reexame do acervo probatório dos autos, pois só assim seria possível examinar se o imóvel seria ou não protegido pela legislação ambiental a que aqui se faz referência, a qual impõe o encargo de recuperação da área devastada para além dos limites legais. 6. Agravo Interno do Estado do Pará desprovido. (STJ; AgInt-AREsp 623.630; Proc. 2014/0311466-9; PA; Primeira Turma; Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho; Julg. 11/05/2020; DJE 14/05/2020)” (grifo nosso).

A revogação, por se basear em juízo de conveniência e oportunidade, não carrega o estigma da ilegalidade, sendo mais adequada quando o certame se torna inviável por fato alheio à vontade da Administração.

Contudo, antes de revogar, a Administração deve verificar a possibilidade de **convocação do licitante remanescente**, se houver, nos termos do art. 90, §2º, da Lei nº 14.133/2021. **Não havendo outro classificado, a revogação se impõe** (como no presente caso).

Quanto ao Contrato nº 18/2026, se já assinado, sua extinção deve ser formalizada por ato administrativo fundamentado, com base no art. 137, I, da Lei nº 14.133 (não cumprimento ou cumprimento irregular de normas editalícias ou de cláusulas contratuais, de especificações, de projetos ou de prazos), caso a empresa





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

já esteja em mora, ou por impossibilidade de cumprimento da obrigação de garantia, o que impede a própria eficácia do ajuste.

Conclusão: A medida juridicamente adequada é a revogação do procedimento licitatório (art. 71, II, da Lei nº 14.133/2021).

c) Necessidade de assegurar contraditório e ampla defesa à empresa e demais interessados

Sim, é **imprescindível** assegurar o contraditório e a ampla defesa à empresa e a eventuais interessados antes de qualquer decisão que implique desfazimento de atos administrativos já praticados, especialmente se houver aplicação de sanções.

O art. 157 da Lei nº 14.133/2021 determina que, antes da aplicação de qualquer penalidade, seja garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa, com prazo para manifestação. Ainda que a revogação do certame não constitua sanção, a extinção do contrato por inadimplemento e a eventual aplicação de multa ou declaração de inidoneidade exigem a instauração de processo administrativo próprio, com notificação da interessada para apresentar defesa prévia.

O princípio do *“pas de nullité sans grief”* (não há nulidade sem prejuízo), consagrado na jurisprudência pátria, também orienta que a ausência de oportunidade de defesa pode acarretar a invalidação dos atos administrativos sancionatórios:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ANTT. PROCESSO ADMINISTRATIVO SIMPLIFICADO. ALEGAÇÕES FINAIS. PREVISÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC" (Enunciado Administrativo n. 3). 2. A Lei n. 9.784/1999 se aplica de forma subsidiária aos processos administrativos em geral, na hipótese de haver lacuna normativa. *rf.* 3. A falta de previsão na Resolução ANTT n. 442/2004 para oferecimento de alegações finais não acarreta omissão normativa, mas simplificação do processo administrativo, razão pela qual não há cerceamento de defesa em sua não oportunidade. **4. Eventual reconhecimento de nulidade do processo administrativo por ausência de alegações finais exige a demonstração de prejuízo, por força do princípio pas de nullite sans grief.** 5. Agravo interno desprovido (STJ; AgInt-REsp 1.884.482; Proc. 2020/0174582-9; PR; Primeira Turma; Rel. Min. Gurgel de Faria; DJE 17/02/2021)".(grifo nosso).

Portanto, a Administração deve:

- Notificar formalmente a empresa vencedora, concedendo prazo razoável (mínimo de 5 dias úteis) para que comprove a regularização da garantia ou apresente justificativas;
- Em caso de descumprimento, instaurar processo administrativo específico para apuração da infração e aplicação das sanções cabíveis, assegurando o direito de defesa;
- Se a decisão for pela revogação da licitação, dar ciência à empresa e aos demais interessados, permitindo manifestação, ainda que não haja previsão expressa de contraditório para o ato revocatório em si, por cautela e transparência.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conclusão: O contraditório e a ampla defesa devem ser garantidos, especialmente no que tange à aplicação de penalidades e à rescisão contratual, mediante notificação e abertura de prazo para manifestação, sob pena de nulidade dos atos sancionatórios.

d) Cautelas necessárias para eventual deflagração de novo procedimento licitatório, com reavaliação das exigências relativas à garantia contratual e demais peças de planejamento

Caso a Administração opte por deflagrar novo procedimento licitatório, deverá adotar as seguintes cautelas:

1. Reavaliação da exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada:

A exigência é legal e recomendada para obras de maior vulto, mas deve ser calibrada conforme a realidade do mercado. A impossibilidade de a única licitante obter a apólice pode indicar que a exigência está desproporcional ao porte da obra ou às condições do mercado segurador local.

A Administração deve realizar pesquisa de mercado para verificar a disponibilidade e o custo do seguro-garantia com cláusula de retomada para o objeto licitado, podendo, se for o caso, ajustar o valor da garantia ou admitir outras modalidades (caução, fiança bancária) de forma cumulativa ou alternativa, desde que mantida a proteção ao erário.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

2. Revisão do edital e anexos:

O novo edital deve corrigir eventuais falhas que possam ter restringido a competitividade, como exigências excessivas de qualificação técnica ou econômico-financeira. A ampliação da competitividade é medida que se impõe para evitar a repetição do cenário de único licitante.

3. Planejamento da contratação:

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória deve contemplar estudo técnico preliminar, projeto básico e orçamento detalhado, com a devida justificativa para a escolha da modalidade de garantia. A nova licitação deve ser precedida de parecer jurídico que analise a legalidade das novas exigências.

4. Publicidade e transparência:

A revogação do certame anterior e a abertura do novo devem ser amplamente divulgadas, com a devida motivação, para conferir segurança jurídica e atrair potenciais interessados.

5. Observância dos prazos legais:

A nova licitação deve respeitar os prazos mínimos de publicidade previstos no art. 55 da Lei nº 14.133/2021, conforme a modalidade adotada.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conclusão: A deflagração de novo certame exige reavaliação criteriosa da exigência de garantia, com pesquisa de mercado e eventual flexibilização, além da revisão de todas as peças de planejamento para ampliar a competitividade e evitar a repetição do insucesso.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

É o nosso parecer, S.M.J.

Votuporanga, 22 de julho de 2026.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

