

1. DO RELATÓRIO

- 1.1. Versam os autos sobre procedimento de locação de imóvel, via Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/21, em favor de Joaquim Antônio de Freitas Matos, buscando a locação de imóvel do tipo prédio comercial, para sediar a diretoria da Macrorregional de Saúde Nordeste, no município de Luziânia - GO, conforme Termo de Referência (148865).
- 1.2. A estimativa de custo total da futura aquisição perfaz o montante de R\$ 1.269.189,00 (um milhão e duzentos e sessenta e nove mil e cento e oitenta e nove reais), consoante Termo de Referência (148865).
- 1.3. Dos documentos anexados que instruem o caderno processual, destacam-se os seguintes: Documento de Oficialização de Demanda (130998), Portaria de Contratação (127054), Estudo Técnico Preliminar (127059), Termo de Referência (148865), Proposta da empresa (154507), Laudo de Avaliação da Superintendência Central de Patrimônio Imobiliário - SEAD (127066), Manifestação de Inexistência de imóvel público estadual - Gerência de Gestão de Informações Imobiliárias - SEAD (127072), Orçamento Estimado (127085), Autorização Governamental (127100), Minuta Contratual (147589) e Minuta de Termo de Julgamento e Homologação (149038).
- 1.4. Aportaram os autos nesta Setorial para análise e manifestação jurídica, mediante Solicitação de Análise Jurídica (152633), de lavra da Gerência de Licitações, nos termos do artigo 72, inciso III, da Lei estadual nº 14.133/2021 e art. 27 do Decreto nº 10.207/2023.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

- 2.1. A Constituição Federal, conforme princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, XXI, estabelece o dever mandamental de se promover as contratações administrativas mediante procedimento licitatório. O dever de licitar tem por finalidade viabilizar à Administração Pública uma melhor contratação, perseguindo sempre a proposta mais vantajosa, além de promover a competição.
- 2.2. Embora haja a imposição legal de se promover a licitação, o próprio ordenamento jurídico regulamenta e admite a contratação sem a prévia realização do procedimento em comento. Assim, há casos em que o legislador possibilitou a contratação direta, desde que devidamente justificada, em virtude de determinadas situações não suportarem o rito e a morosidade do procedimento normal, vejamos a previsão constitucional supramencionada:

Art. 37, XXI -Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

- 2.3. Por outro giro, para efetivação da Inexigibilidade de Licitação, os autos devem ser instruídos com os documentos listados nos incisos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/21. Vejamos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.
- Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

- 2.4. No caso em apreço, valendo-se do permissivo consignado nos arts. 51 e 74, V, § 5º, da Lei federal nº 14.133/2021, pretende-se a locação de imóvel para sediar a diretoria da Macrorregional de Saúde Nordeste da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás. Com fito de verificar a adequação da pretensão ao fundamento legal, faz-se necessário transcrever o conteúdo dos aludidos dispositivos legais, *in verbis*:

- Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.
- (...)
- Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
- (...)
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.
- (...)
- § 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:
- I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;
- II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

2.5. Portanto, nos termos do art. 74, *caput*, da Lei 14.133/2021, é “inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. O insigne jurista Marçal Justen Filho^[1] preleciona que a inviabilidade de competição é uma consequência que pode ser produzida por diversas causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação:

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria impréstável. Mais precisamente, a competição será inviável porque não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas.

2.6. A Lei Geral de Licitações autoriza a contratação direta, sem licitação, para locação de imóvel selecionado pela Administração quando suas características "tornem necessária sua escolha" (inciso V), desde que atendidos todos os requisitos do § 5º referenciado acima.

2.7. No âmbito estadual, o Decreto estadual nº 9.628/2020, que dispõe sobre o procedimento para locação de imóvel pelos órgãos da administração pública direta e pelas entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo do Estado de Goiás, determina a consulta prévia à Secretaria de Estado da Administração - SEAD, por sua Superintendência Central de Patrimônio – SPAT, sobre a existência de imóvel público estadual que atenda às suas demandas, antes de iniciar o processo de locação de imóvel

2.8. A ausência de outros imóveis viáveis deve estar devidamente comprovada pelo órgão interessado na locação, conforme art. 74, §5º, II, da Lei de Licitações. Em atendimento, o setor técnico encaminhou o feito para a Gerência de Gestão de Informações Imobiliárias da SEAD (127072), a qual informou "*verificou-se que inexistente imóvel integrante do patrimônio imobiliário do Estado de Goiás que possa atender a demanda do interessado.*".

2.9. Definida a inexistência de imóvel público disponível, também é de competência da SEAD emitir laudo de avaliação do preço da locação, que será o parâmetro para a contratação, consoante art. 3º do Decreto estadual nº 9.628/2020.

2.10. Nesse sentido, a Gerência de Avaliação de Imóveis, da Superintendência Central de Patrimônio Imobiliário da SEAD elaborou o Laudo de Avaliação para Locação nº 174/2024 (127066), o qual demonstrou valor máximo mensal de R\$ 21.153,15 (vinte e um mil, cento e cinquenta e três reais e quinze centavos), mesmo montante proposto pelo futuro contratado (154507).

2.11. Quanto à justificativa de preço (art. 72, VII, Lei 14.133/2021), foram acostados aos autos os seguintes documentos: Proposta comercial (154507), Orçamento Estimado (127085), o qual justificou a metodologia utilizada da seguinte forma:

O orçamento estimado nas locações de imóvel é disciplinado pelo DECRETO Nº 9.628, DE 10 DE MARÇO DE 2020, em especial pelo seguinte trecho::

"Art. 3º Os órgãos ou as entidades ficam obrigados a solicitar à SEAD, por sua Superintendência Central de Patrimônio, a **avaliação do preço de locação, o qual será o parâmetro de contratação.**" (grifamos)."

No caso em apreço o valor corresponde ao valor máximo de mercado constante no laudo de avaliação da SEAD.

[...]

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

Para a estimativa do preço a ser contratado tem-se o seguinte:

1. Em relação à locação do imóvel, foi utilizado o valor máximo indicado pela **Secretaria de Estado da Administração (SEAD)** a qual elaborou o **Laudo de Avaliação para Locação nº 174/2024**, incluído neste processo pelo código **127066**, como Evidência do ETP, quando realizou pesquisa de preços em outros imóveis semelhantes e indicou o **Valor Máximo Mensal de R\$ 21.153,15 (vinte e um mil e cento e cinquenta e três reais e quinze centavos)**.

2. Quanto ao IPTU foi considerado o IPTU2024, com o Valor Documento=R\$ 1.284,82 e acréscimo de 10% (estimado para 2025)=**R\$ 1.413,20 (um mil e quatrocentos e treze reais e vinte centavos)**.

PREÇO TOTAL ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

Para a contratação desejada foi encontrado o **Valor Total Estimado de R\$ 1.269.189,00 (R\$ Um Milhão e Duzentos e Sessenta e Nove Mil e Cento e Oitenta e Nove Reais)**, conforme detalhado na planilha mercadológica acima, devidamente datada e assinada pelo seu subscritor.

2.12. A este respeito, frisa-se que não cabe a este órgão jurídico consultivo a análise e deliberação acerca de questões atinentes a valores ou aspectos técnicos da contratação, incumbindo-lhe, tão somente, a aferição da presença dos requisitos legais e da juridicidade do feito.

2.13. A hipótese de inexigibilidade em apreço prevê a singularidade do imóvel ancorada nas características de instalações e de localização do bem como pressuposto para a sua caracterização (art. 74, V). **Quanto à manifestação relativa aos fatores determinantes para a escolha do imóvel, não foram expostas vantagens nas instalações escolhidas, do mesmo modo resta ausente fundamento sobre a localização do imóvel ou manifestação que demonstre a sua singularidade, o que deve ser providenciado, principalmente, diante da contratação acima do preço médio, que, segundo o Laudo de Avaliação 174/2024 (127066), reflete melhor o valor de mercado da locação do imóvel.**

2.14. De outro giro, foi juntada aos autos a Minuta do Termo de Homologação (149038), em atendimento ao art. 3º, inciso VI, da Instrução Normativa nº 5/2023 - SEAD. Em atenção ao art. 72, inciso VIII, da Lei 14.133/21 **faz-se necessária a assinatura do Ordenador de Despesas no Termo de Homologação.**

2.16. **Não foi juntado aos autos mapa de gerenciamento de riscos**, conforme determina o art. 17, II, §1º, do Decreto nº 10.207/2023. A portaria designando as funções essenciais da contratação consta no evento SISLOG (127054).

2.17. Ainda no que concerne à publicidade da contratação, atenta-se para o teor do art. 94, II, da Lei no 14.133, de 2021, sendo condição para a eficácia do contrato a publicação no Portal Nacional das Contratações Públicas - PNCP, o que deve ocorrer no prazo de 10 (dez)

dias úteis, por se tratar de contratação direta. Recorda-se, também, a necessidade de oportuna comunicação da contratação ao TCE.

3. DA DOCUMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA/FINANCEIRA

3.1. No que se refere à documentação orçamentária e financeira, devem ser juntados: Indicação Orçamentária, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Programação de Desembolso Financeiro - PDF, com status liberado, e Empenho.

3.2. Ademais, a Gerência de Planejamento deve juntar o Anexo II, indicando o código e descrição do programa e ação, onde deve ser apropriada/enquadrada a despesa pretendida, atendendo os objetivos previstos no Plano Plurianual.

3.3. Anexou-se também o autorizo governamental expedido pelo Titular desta Pasta ([127100](#)), **subscrito pela autoridade competente**, na forma determinada pelo Art. 84-A da Lei nº 17.928/2012 c/c Decreto nº 9.898/2021.

4. DAS CONDIÇÕES DE HABILITAÇÃO

4.1. Nos termos do artigo 62 da Lei no 14.133/21, no que aplicável às pessoas físicas contratantes com a Administração, para comprovar as condições habilitatórias do futuro contratado, é necessária a documentação relativa a habilitação jurídica e regularidade fiscal, social e trabalhista. Dessa forma, passa-se à análise da documentação necessária conforme o conteúdo do Anexo ([154507](#)):

Habilitação jurídica: por ser pessoa física, a habilitação jurídica do futuro contratado foi realizada com a apresentação de documentação pessoal e comprovante de inscrição no CPF ([154507](#), fls. 3/4).

Regularidade Fiscal e Trabalhista (artigo 29 da Lei nº 8.666/93): foram juntadas as seguintes certidões no evento SISLOG ([154507](#)): certidão de regularidade fiscal de tributos federais (válida até 6/9/2025, fl. 9); de tributos estaduais (válida até 10/5/2025, fl. 10); de tributos municipais (válida até 9/4/2025, fl. 11); certidão negativa de débitos trabalhistas (válida até 6/9/2025, fl. 13); declaração de não possuir empregados, o que impossibilita a emissão de certidão de regularidade junto ao FGTS (fl. 7). Além disso, foram juntadas Certidão Negativa Correcional - Controladoria-Geral da União (fl. 14); Declaração CADIN Estadual (fl. 15), Certidão Negativa de Suspensão e/ou Impedimento de Licitar ou Contratar com a Administração Pública (fl. 16)

No que tange ao Cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do artigo 7º, da Constituição Federal foi juntada declaração devidamente assinada pelo Representante Legal da Contratada, para atestar o cumprimento das vedações dispostas no referido dispositivo legal (fl. 6).

4.2. Ressalta-se ainda que, em atendimento ao prescrito no artigo 91, § 4º, da Lei Federal no 14.133/21, faz-se necessária a juntada e atualização das certidões antes da formalização do contrato, bem como a manutenção de todas as condições habilitatórias durante a execução do contrato.

4.3. Para comprovar a regularidade do imóvel, devem ser juntados ao processo: **cópia da certidão do registro do imóvel ou cópias de outros documentos comprobatórios da propriedade ou da posse do imóvel; certidão negativa de débitos quanto aos tributos municipais do imóvel; certidão de quitação das taxas condominiais, água e esgoto e relativamente ao IPTU, todos atualizados.**

5. DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO E ANEXOS

5.1. Verifica-se que a Minuta de Contrato ([148967](#)) está adequada ao fim proposto. Todavia, carece das seguintes adequações:

- a) a redação do subitem 1.1 deve seguir a proposta na minuta padrão SEI 63198305;
- b) a redação da cláusula quarta deve seguir a proposta na minuta padrão SEI 63198305, com adequação ao disposto pela Procuradoria-Geral do Estado no Despacho nº 337/2025/GAB (SEI [71211286](#)), de modo que o marco temporal do início da vigência do contrato deverá ser a publicação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, orientação sumarizada no Ofício nº 16531/2025/SES (SEI [71701469](#)).
- c) incluir o subitem 6.2 na cláusula sexta;
- d) a redação do subitem 7.14 não corresponde à proposta na minuta padrão, qual seja:

7.14. O LOCADOR regularmente optante pelo Simples Nacional, nos termos da [leiFederalMeEpp], não sofrerá a retenção tributária quanto aos impostos e contribuições abrangidos por aquele regime. No entanto, o pagamento ficará condicionado à apresentação de comprovação, por meio de documento oficial, de que faz jus ao tratamento tributário favorecido previsto na referida Lei Complementar.
- e) na cláusula oitava e na cláusula nona, há obrigações que não guardam correspondência com a minuta padrão SEI 63198305, o que demanda justificativa;
- f) a redação da cláusula décima quarta não guarda relação com a minuta padrão SEI 63198305, o que demanda justificativa;
- e) a redação do subitem 19.3 não não guarda relação com a minuta padrão SEI 63198305, o que demanda justificativa.

5.2. No tocante ao Termo de Referência ([148865](#)), tem-se que a redação do subitem 10.8 deve ser adequada às prescrições do art. 26, III, da Lei Complementar Estadual nº 117/2015, pois dispensa a reserva de cotas para Microempresa e Empresa de Pequeno Porte quando a licitação for dispensável ou inexigível.

5.3. Recomenda-se que as **disposições do contrato reflitam exatamente o que está no Termo de Referência , independentemente de indicação específica neste opinativo**, por não caber a este órgão jurídico pontuar expressamente tais incongruências, por serem de simples constatação no contraste entre os dois documentos.

6. DA CONCLUSÃO

6.1. Cumpre assinalar, terminantemente, que a verificação atinente aos valores apresentados, bem como aos quesitos técnicos contidos nos autos, é de responsabilidade dos setores técnicos competentes da SES/GO, vez que averiguações dessa natureza são impraticáveis

por esta Especializada, a qual compete, tão somente, a apreciação de questões eminentemente jurídicas.

6.2. Por todo exposto, manifesta-se pela possibilidade jurídica de realizar a Locação do Imóvel, por Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no artigo 74, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/21, condicionada às recomendações elencadas neste opinativo, especialmente ao seguinte:

- a) justificativa de fundamento para escolha do imóvel, sobretudo quanto ao requisito da singularidade (subitem 2.13);
- b) juntada do mapa de gerenciamento de riscos (subitem 2.16);
- c) comprovação da regularidade do imóvel (subitem 4.3);
- d) atualização das certidões que vencerem no decurso do processo e manutenção de todas as condições habilitatórias durante a execução do contrato (item 4);
- e) adequação da Minuta de Contrato e Anexos (subitens 5.1 e 5.2);
- f) juntada da documentação orçamentária e financeira (subitens 3.1 e 3.2);
- g) juntada de ato que autoriza a contratação, devidamente assinado, que deve ser publicado em sítio eletrônico oficial, bem como publicação no Portal Nacional das Contratações Públicas - PNCP (subitem 2.14);

6.3. Acerca do atendimento integral dos requisitos legais para enquadramento da hipótese legal do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/21, importa frisar a responsabilidade dos setores técnicos pelas informações, justificativas prestadas e escolhas administrativas feitas, por não incumbir a este órgão consultivo adentrar no mérito administrativo.

6.4. Por conseguinte, qualquer inexatidão apurada em manifestações técnicas não é corroborada por esta Procuradoria Setorial neste opinativo, com arrimo em posicionamento que deflui do princípio da segregação de funções desempenhadas por cada seção desta Pasta – mecanismo que concorre para a diminuição de riscos de conflitos de interesses, ocultação de erros e ocorrência de fraudes na gestão da res pública.

6.5. Isso posto, encaminhem-se os autos à **Superintendência de Gestão Integrada/Gerência de Licitações** da Secretaria de Estado da Saúde para prosseguimento.

PROCURADORIA SETORIAL DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE, aos 03 dias do mês de abril de 2025.

Carolina Correia Campelo

Procuradora do Estado

Gerente de Processos Administrativos

[1] Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009. P. 346.