



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO

### DIRETORIA-GERAL ASSESSORIA JURÍDICA DA DG

PROCESSO Nº 2025.0.000029677-5

Parecer ASJURI nº 204/2026

### PARECER

LOCAÇÃO PÚBLICA DE IMÓVEL. ELEIÇÕES 2026. SINGULARIDADE DO OBJETO INERENTE ÀS NECESSIDADES TEMPORÁRIAS ESPECÍFICAS DE INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE POLO ELEITORAL. VANTAJOSIDADE E ECONOMICIDADE DA PROPOSTA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISOS V e § 5º, DA [LEI Nº 14.133/2021](#). ADEQUAÇÃO FORMAL DA MINUTA DO CONTRATO À [LEI Nº 8.245/1991](#). VIABILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO.

#### I. RELATÓRIO

1. Trata-se de proposta de locação do imóvel situado na Rua Avenida Dezoito do Forte, nº. 1502, lotes 13 e 14, Mutuá - São Gonçalo - RJ, para instalação do Polo Eleitoral de Alcântara/São Gonçalo de 2026, pelo período de 05 (cinco) meses, de 01/07/2026 a 30/11/2026.

2. No ID 4949877, a SEGEIM relata a instrução processual:

*"[...]Em atenção à Resolução TRE-RJ nº 1198/2021 foi realizada consulta à União, ao Estado e ao Município acerca da possibilidade de cessão de imóvel sem ônus para este Tribunal. A União e o Estado e o Município responderam que não possuem imóveis disponíveis para cessão, motivo pelo qual foram realizadas as pesquisas imobiliárias para locação (ids. 4603981, 4622496, 4609528, 4661722, 4671652).*

*Iniciadas as buscas na região, constatamos dificuldade de identificar imóveis com características necessárias para instalação do Pólo, provenientes de falta de documentação regular, muitos localizados próximo à área de risco e com estado de conservação precário. Outro aspecto relevante está relacionado ao modelo de contratação com prazo de 5 (cinco) meses, visto que o mercado com frequência oferta imóveis de grande porte para locação por período superior a 12 (doze) meses. E ainda quando disponíveis o valor do aluguel é majorado significativamente em relação aos contratos de longa duração. Nesse sentido foi determinado o prosseguimento das tratativas com o imóvel aqui (id. 4906379).*

*Em relação ao imóvel proposto, após negociação, foi acordado o valor mensal da locação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acrescido dos demais encargos contratuais (id.4930817). Conforme informado pelo locador em ficha cadastral será cobrado ainda, a título de encargos, IPTU 2026 e seguro incêndio, que serão ressarcidos proporcionalmente aos 5 (cinco) meses utilizados pelo TRE/RJ, caso o proprietário apresente comprovante de pagamento. Os gastos com energia elétrica e água/esgoto serão pagos em conta única pelo TRE/RJ por intermédio da SEAEDI - Seção de Administração de Edifícios, caso as instalações estejam em condições de transferência junto às concessionárias.*

*Após vistoria realizada pela Assessoria de Engenharia - ASSENG, o imóvel foi aprovado tecnicamente, destacando o relatório as condições de conservação compatíveis com as necessidades do TRE/RJ e as obras de adaptação necessárias ao imóvel. Após negociação com o proprietário, foi acordado que parte será realizada das obras será realizada pelo proprietário e outra parte pelo TRE/RJ (id. 4870512, 4871408, 4903747).*

*A fim de consubstanciar a vantajosidade do preço da proposta de locação com os preços praticados no mercado, foi providenciado quadro comparativo de preços dos imóveis, apurando o valor do m<sup>2</sup> do mercado em R\$ 21,57 e o valor do m<sup>2</sup> proposto para locação em R\$31,16, destacando que o ajuste no quadro inicialmente realizado foi proveniente da área apurada em relatório da Assessoria de Engenharia - ASSENG (id. 4945893). Ainda sobre o quadro, ressalta-se que os demais imóveis que compõe o quadro não aceitaram locação pelo período de 5 meses; alguns já se encontravam alugados, relatando também que não aceitavam esse modelo de contratação; e outros, em locais de difícil acesso e risco. Assim ficamos reduzidos imóvel de custo mais elevado, para atender as necessidades do TRE/RJ nessa região.*

*O prazo de vigência contratual, smj, será de 5 (cinco) meses, com início em 01/07/2026 e término em 30/11/2026, em consonância com o período necessário para mobilização, funcionamento e desmobilização das atividades do Polo Eleitoral.*

*Nos ids. 4895317, 4895390 se encontra relatório de segurança do imóvel realizado pela Seção de Inteligência - SINTEL e ratificação da Coordenadoria de Inteligência e Segurança Institucional - COSIN, com parecer favorável à locação do imóvel.*

*Nos termos do parágrafo único do artigo 17 da Resolução TRE/RJ nº 1198/2021, considerando se tratar de locação por período igual ou inferior a 6 (seis) meses, a aferição da vantajosidade do valor proposto foi realizada mediante pesquisa de mercado conduzida por esta Seção, acima citada, ficando dispensada a avaliação formal por empresa especializada.*

*Ressalta-se, ainda, que, com base no artigo 18, parágrafo único, da referida norma, foi dispensada a elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP, em razão do prazo reduzido da contratação.*

*Segue abaixo documentação do imóvel apresentada pelo locador:*

*- Ficha Cadastral e Declaração de Negativa de Parentesco - id. 4930817;*

- Identificação do proprietário - id. 4930821;
- Certidão de Registro de Imóvel - id.4930852;
- IPTU 2026 - id. 4930928;
- Conta de energia elétrica (lote 13) - id. 4930931.

A certidão de RGI apresentada foi do terreno, visto que o locador informou não ter disponível a regularização da edificação e ainda IPTU pago. Quanto à conta de energia elétrica o proprietário encaminhou a do lote 13, sendo certa a informação que a instalação se encontra ativa.

Providenciada minuta de contrato de locação, destaca-se a cláusula segunda - valor da locação, de R\$20.000,00 mensais; cláusula sexta, parágrafo único, referente ao pagamento dos encargos, que serão ressarcidos pelo TRE/RJ, caso seja apresentado pelo locador, com recibos de comprovantes de pagamento (id. 4933986). A cláusula décima prevê a execução das obras de adaptação pelo locador, que serão providenciadas no prazo de 30 (trinta) dias, a partir da assinatura do contrato.

No id. 4949102 foi juntada mensagem eletrônica com anuência da minuta de contrato pelo locador do imóvel.

Para suportar as despesas contratuais no período foi providenciado formulário de solicitação de empenho - pessoa física (id. 4947881).

De todo o exposto, submete-se a presente proposta de locação à consideração superior, sugerindo o encaminhamento preliminar à SOF para o devido comprometimento da despesa."

3. A contratação foi ratificada pelo Coordenador de Engenharia (ID 4958758) e pelo Secretário de Manutenção e Serviços Gerais (ID 4959924).

4. Comprometida a despesa pela Coordenadoria de Orçamento (ID 4963081), vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer jurídico e consequente autorização da despesa (ID 4963591).

5. É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

6. O procedimento de escolha e ocupação de imóveis para sediar os órgãos da Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro é regido pela [Resolução TRE-RJ nº 1.198/2021](#). Dispõe o art. 2º do aludido ato normativo que "as unidades do TRE-RJ devem, preferencialmente, ser instaladas em imóveis que não acarretem ônus para o Tribunal". Assim, e cumprindo a exigência contida no art. 10 da Resolução, foram feitas consultas à União, ao Estado ao Município do Rio de Janeiro quanto à disponibilidade de imóvel para cessão não onerosa, sem resposta favorável. Frustrada a cessão gratuita, a pesquisa de mercado realizada pela SEGEIM indicou a vantajosidade da locação do imóvel em questão.

7. Segundo o parágrafo único do art. 17 da [Resolução TRE-RJ nº 1.198/2021](#), "A compatibilidade do valor mensal cobrado, no caso de locações de imóveis destinadas à ocupação por período igual ou inferior a 06 (seis) meses, como pólos temporários de urnas eletrônicas, espaços para funcionamento de equipe de fiscalização de propaganda eleitoral, entre outros, será aferida exclusivamente por meio de sua comparação com valor médio apurado na pesquisa imobiliária, realizada pela Seção de Gestão de Imóveis". A brevidade da locação também autoriza a dispensa do Estudo Técnico Preliminar, a teor do art. 18, parágrafo único, do mesmo diploma normativo.

8. Diante de tais pressupostos, a contratação proposta nestes autos deve se dar por **inexistência de licitação**, pois está caracterizada a situação descrita no **art. 74, inciso V e § 5º, da Lei nº 14.133/2021**:

"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."

9. Sobre o enquadramento da locação imobiliária ao novo modelo de inexigibilidade de licitação trazido pela [Lei nº 14.133/2021](#), a consultoria Zênite[1] esclarece:

"A nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 inaugura um novo marco legal sobre licitações e contratos e, acertadamente, incluiu a compra ou **locação de imóvel como hipótese de inexigibilidade de licitação**.

Conforme o art. 74, inc. V, é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial, dentre outros casos, na 'aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.'

Diz-se acertadamente, uma vez que, na visão da Zênite, o pressuposto que levou o legislador a autorizar o afastamento do dever de licitar nesses casos repousa sobre a **inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis (a denominada, 'singularidade')**.

(...)

Logo, na linha do que Consultoria Zênite já vinha defendendo, ainda que, hipoteticamente, exista mais de um imóvel potencialmente apto a, em função de suas condições de instalação e localização atenderem as necessidades da Administração, **é possível sustentar a contratação direta, desde que a escolha seja justificada como a mais eficiente e adequada em função das peculiaridades a ele inerentes, tornando então 'necessária'** (para utilizar a expressão adotada pela nova Lei de Licitações) **essa contratação, e o preço praticado compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.**

(...)

Na Nova Lei de Licitações, a justificativa para a inexigibilidade envolvendo a compra ou locação do imóvel dependerá da motivação quanto aos seguintes requisitos (art. 74, § 5º):

I – avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação e dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e 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.

Interessante reforçar que **singularidade não se confunde com exclusividade**. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender a necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, **a singularidade significa que, embora exista mais de um potencial solução, é inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas**. E, nesse caso, a **motivação** quanto à opção de compra ou locação mais adequada/necessária à Administração passará pela análise dos quesitos indicados nos itens I a III acima.

Portanto, continua sendo possível a contratação direta de compra ou locação de imóvel, na nova Lei de Licitações. Contudo **a nova Lei, acertadamente, elencou esse tipo de ajuste como hipótese de inexigibilidade de licitação**, indicando no § 5º do art. 74 os elementos que cumprirão ser avaliados e justificados para uma escorreita contratação." (destacamos)

10. Na espécie, segundo consignado pela unidade técnica competente do Tribunal (ID 4939840):

*"[...]Em relação ao imóvel proposto, após negociação, foi acordado o valor mensal da locação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acrescido dos demais encargos contratuais (id.4930817). Conforme informado pelo locador em ficha cadastral será cobrado ainda, a título de encargos, IPTU 2026 e seguro incêndio, que serão ressarcidos proporcionalmente aos 5 (cinco) meses utilizados pelo TRE/RJ, caso o proprietário apresente comprovante de pagamento. Os gastos com energia elétrica e água/esgoto serão pagos em conta única pelo TRE/RJ por intermédio da SEAEDI - Seção de Administração de Edifícios, caso as instalações estejam em condições de transferência junto às concessionárias. (ID 4949877).*

*"[...] considerando se tratar de locação por período igual ou inferior a 6 (seis) meses, a aferição da vantajosidade do valor proposto foi realizada mediante pesquisa de mercado conduzida por esta Seção, acima citada, ficando dispensada a avaliação formal por empresa especializada."*

11. No contexto destes autos, portanto, tem-se que as especificidades da contratação (temporalidade do polo eleitoral) e as características exigidas do espaço físico condicionam a escolha, na medida em que, dentre outros critérios, o imóvel deve (i) se situar "em regiões com facilidade de acesso aos eleitores e servidores, com cobertura de transporte público e, preferencialmente, em centros de bairro, quando se tratar de região metropolitana, ou nos centros das cidades, quando se tratar de Municípios do interior", (ii) "contar com instalações com acessibilidade para pessoas com deficiência ou apresentar possibilidade razoável de adaptação" e (iii) "ser imóvel comercial, com planta pouco compartimentada e área e logradouro compatíveis, conforme o caso, com o desenvolvimento das atividades de Central de Atendimento aos Eleitores e/ou polo de urnas eletrônicas, que demandam operações frequentes de carga e descarga." (art. 12 da [Resolução TRE-RJ nº 1.198/2021](#)).

12. Por sua vez, o aluguel de R\$ 20.000,00 mensais é compatível com os valores de locação praticados no mercado local, apurando a pesquisa de preços a média de R\$ 21,57/m<sup>2</sup> na região e o custo de R\$ 31,16/m<sup>2</sup> para o imóvel em questão, justificada a diferença de valores apurada pela circunstância de que "os demais imóveis que compõe o quadro não aceitaram locação pelo período de 5 meses; alguns já se encontravam alugados, relatando também que não aceitavam esse modelo de contratação; e outros, em locais de difícil acesso e risco. Assim ficamos reduzidos imóvel de custo mais elevado, para atender as necessidades do TRE/RJ nessa região" (quadro de ID 4945893 e informação de ID 4949877).

13. Assim, à luz das manifestações técnicas constantes dos autos, verifica-se que a instalação do polo eleitoral de **Alcântara/São Gonçalo** no referido imóvel particular, por meio de contrato de locação, mostra-se vantajosa sob os aspectos técnico, logístico e econômico, nos termos da [Resolução TRE-RJ nº 1.198/2021](#).

14. Com efeito, a apreciação da vantajosidade está mais atrelada à relação de custo-benefício do que à verificação estática do menor preço, sobretudo em uma contratação como a presente, em que são exigidas condições especiais do imóvel para atender às necessidades administrativas específicas de funcionamento do pólo de urnas eletrônicas, com enfoque na acessibilidade e no conforto para usuários, servidores e colaboradores. Esse raciocínio segue alinhado com entendimento da consultoria Zênite [3]:

**"(...) Em que pese a incumbência de justificar o preço e de buscar sempre o menor ônus para o Erário, a Administração Pública pode escolher uma oferta cujo preço seja superior aos demais apresentados, sem que isso viole o princípio da economicidade. Nada impede que esse motivo seja a qualidade do serviço, a reputação do contratado, o preço por ele exigido para contratos similares etc.'. Trata-se de uma ponderação do custo-benefício envolvido na contratação.**

**(...) Assim, é possível identificar certas situações em que, apesar de o dispêndio financeiro ser maior, a vantajosidade obtida com o objeto selecionado é muito superior aos concorrentes. Nesses casos, parece perfeitamente viável sustentar que, na busca pela melhor proposta, permanecem respeitados os princípios da economicidade e da eficiência, ainda que feita opção pela proposta de maior preço.**

Imagine-se que a Administração precise comprar um determinado objeto. A marca A custa R\$ 1.000,00 e rende cerca de 10.000 unidades. Já a marca B custa R\$ 1.250,00, mas em compensação rende o dobro da primeira, ou seja, 20.000 unidades. Facilmente percebe-se que apesar de mais cara, a segunda marca proporciona um rendimento muito superior à Administração (com 25% a mais do valor, obtém-se rendimento 100% superior). Esse é um exemplo de ponderação de custo-benefício.

Em vista disso, conclui-se pela possibilidade de a Administração realizar contratação direta em razão do valor optando por proposta cujo preço seja superior aos preços das concorrentes, desde que reste devidamente demonstrado tratar-se da melhor relação custo-benefício.” (realçamos)

15. Não é demais salientar que, conforme leciona o professor Renato Geraldo Mendes<sup>[2]</sup>, o objetivo primordial da contratação pública, especialmente da contratação direta, não é pagar o mínimo possível, mas sim obter a solução que satisfaça plenamente à necessidade administrativa:

**“Obter a melhor relação benefício-custo é a finalidade da fase externa do processo de contratação.** Isso é o mesmo que afirmar que a finalidade da licitação ou da contratação direta é obter a melhor relação entre o encargo (benefício visado) e a remuneração (preço a ser pago). (...)

É sempre possível conseguir o melhor benefício com o menor dispêndio de recursos financeiros? A resposta é não. Nem sempre isso é possível. Ora, então, qual dos dois valores é o mais importante? Qual deles deve prevalecer: o benefício (solução capaz de satisfazer a necessidade) ou o preço (contraprestação pecuniária a ser cobrada em razão do cumprimento do encargo)? Ter clareza em torno disso é indispensável para compreender as diversas realidades jurídicas da contratação pública.

Portanto, se tivermos que eleger, entre os dois valores, o mais importante, certamente a escolha recairá sobre o benefício, e não sobre o preço. A opção não é, nesse caso, motivada por uma preferência pessoal ou meramente subjetiva, mas sim objetiva. E a objetividade decorre de um raciocínio puramente lógico: **a finalidade da contratação não é pagar menos, mas obter o objeto que atenda plenamente à necessidade específica da Administração.** Claro que não afirmamos, aqui, que tal satisfação possa ocorrer a qualquer preço. Estamos apenas definindo uma ordem de prioridade entre benefício e preço.

**Na fixação da ordem de prioridade, não faria sentido pagar menos por uma solução (objeto) que não atende à necessidade. Ora, se o processo de contratação é estruturado e existe para atender a uma necessidade da Administração, é indispensável eleger esse valor (benefício/solução) como o mais importante, e não o preço a ser pago em razão dele.”** (sem negrito no original)

16. Reconhecida a juridicidade da contratação direta no caso concreto, observa-se que o negócio jurídico será regido predominantemente pelo direito privado, notadamente pela [Lei nº 8.245/1991](#), constando da minuta de contrato de ID 4946127 os elementos essenciais à formalização da locação imobiliária urbana, especialmente a qualificação das partes, o objeto e o preço, destacando-se, a seguir, as principais cláusulas do instrumento:

Primeira	Prazo de duração de 5 (cinco) meses, com início em 1º/07/2026 e término em 30/11/2026, compatível com o art. 3º da <a href="#">Lei nº 8.245/1991</a> e com as necessidades materiais de instalação, funcionamento e desmobilização do polo eleitoral.
Segunda	Valor mensal do aluguel de R\$ 20.000,00, acrescido dos encargos.
Terceira	Para o exercício de 2026 foi previsto o valor de R\$ 103.500,00 (cento e três mil e quinhentos reais), correspondendo R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ao valor do aluguel e R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), por estimativa, aos encargos, correndo as despesas por conta do elemento 33.90.36 do orçamento de 2026, emitido para fazer face às despesas com Pleitos Eleitorais – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física.
Quarta	Valor do aluguel fixo e irrevogável, dada a brevidade da locação.
Quinta	Contempla a área total a ser ocupada pelo polo eleitoral.
Sexta e Sétima	Tratam do pagamento do aluguel e dos encargos.
Nona e Décima	Serviços de engenharia, conservação e adaptação do imóvel.
Décima Primeira	Benfeitorias, observando o disposto nos arts. 35 e 36 da <a href="#">Lei nº 8.245/1991</a> .
Décima Terceira	Publicação no Diário Oficial da União.
Décima Sexta	Direito do locatário rescindir o contrato unilateralmente a qualquer tempo, sem multa ou indenização, com comunicação prévia de 30 (trinta) dias.
Décima Sétima	Sanções administrativas

### III. CONCLUSÃO

17. Está comprovada nos autos a singularidade do imóvel objeto da proposta para atender às necessidades específicas de instalação e

funcionamento do polo de urnas eletrônicas de **Alcântara/São Gonçalo** nas Eleições de 2026, assim justificando a contratação direta por inexibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso V e § 5º, da [Lei nº 14.133/2021](#).

**18.** A minuta de contrato de ID 4946127 está em conformidade com as disposições legais pertinentes à locação imobiliária urbana, sobretudo com as [Lei nº 8.245/1991](#) e nº [Lei nº 14.133/2021](#).

É o parecer.

[1] <https://zenite.blog.br/na-nova-lei-de-licitacoes-e-possivel-contratar-diretamente-a-compra-ou-locacao-de-imovel/>

[2] O Processo de Contratação Pública – Fases, etapas e atos / Renato Geraldo Mendes. Curitiba: Zênite, 2012.

[3] Disponível em <https://www.webzenite.com.br/documentoscliente/0d6b6160-8071-4ab4-b20a-015ba6eb7ce5?tt=dispensa+menor+pre%E7o>.

Rio de Janeiro, data da assinatura eletrônica.

---

**JULIANA DORO RODRIGUES**  
**ANALISTA JUDICIÁRIO**



Documento assinado eletronicamente em 30/04/2026, às 13:37, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).

---

**FILIFE VIEIRA DE CARVALHO**  
**ASSESSOR(A) JURÍDICO(A) DA DIRETORIA GERAL**



Documento assinado eletronicamente em 30/04/2026, às 13:38, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da [Lei 11.419/2006](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-rj.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **4971573** e o código CRC **E0B6CC2D**. No momento só é possível efetuar a verificação de autenticidade através da rede interna do TRE-RJ.

---