

***Built to suit* na Administração Pública: uma solução ainda pouco explorada**

Sandra Aparecida Pael Ribas



Built to suit: quando o particular investe, constrói ou reforma sob medida e a Administração remunera esse investimento ao longo da locação (foto: reprodução)

Há algum tempo venho estudando uma modelagem imobiliária que considero bastante interessante para a Administração Pública: o *built to suit* (BTS), ou locação sob medida.

No mercado privado, o instituto não é novidade. Está expressamente previsto no art. 54-A da Lei nº 8.245/1991, e é utilizado quando o futuro locador adquire, constrói ou promove substancial reforma de um imóvel conforme as necessidades específicas do futuro ocupante.

Na Administração Pública, entretanto, o BTS ainda parece pouco conhecido.

E isso chama a atenção porque ele pode ser uma alternativa relevante para um problema recorrente: a demora e a complexidade envolvidas na implantação de novas instalações públicas.

Em vez de o Poder Público adquirir um terreno, contratar projetos, licitar uma obra, acompanhar sua execução e desembolsar diretamente os recursos correspondentes à construção, o particular pode assumir o investimento necessário para entregar uma edificação concebida segundo as necessidades da Administração.

Depois de pronta, a Administração passa a ocupar o imóvel e remunera esse investimento ao longo da locação.

Mas essa descrição simplificada esconde uma questão essencial:

A realização de obra ou reforma substancial é compatível com o *built to suit*, mas não basta, por si só, para caracterizar a modelagem.

O ponto central: quem financia o investimento?

Essa talvez seja a característica econômica mais importante do BTS.

O particular não apenas executa a construção ou a reforma.

Ele financia o investimento.

E recupera esse investimento ao longo da relação locatícia.

Isso significa que o prazo contratual não é apenas uma definição administrativa. Ele integra a própria lógica econômica da operação, porque deve permitir a amortização do investimento realizado para atender às necessidades específicas do locatário.

O ponto decisivo está na forma como o investimento se relaciona com a locação.

O BTS pressupõe uma estrutura econômico-financeira em que o investimento realizado pelo particular esteja vinculado à utilização do imóvel e seja amortizado em prazo compatível com a relação locatícia.

Se o investimento realizado pelo particular for integralmente ressarcido pela Administração em período significativamente inferior ao prazo da locação, sem efetiva vinculação entre amortização e utilização do imóvel, a estrutura merece especial cautela. Além de poder descaracterizar o *built to suit*, essa modelagem pode suscitar questionamentos quanto à utilização da locação como forma de afastar o regime jurídico próprio da contratação de obras.

Como o próprio TCU faz

A prática administrativa do Tribunal de Contas da União oferece exemplos muito interessantes.

O TCU já celebrou contratos que denomina expressamente de “locação de imóvel com adaptação no regime *built to suit*” em diferentes Estados.

Entre os casos analisados estão Pernambuco, Maranhão, Espírito Santo, Rio Grande do Norte e Tocantins.

E o padrão utilizado é bastante claro.

O contrato separa dois componentes econômicos:

1. aluguel do imóvel sem as adaptações;
2. parcela destinada à amortização das adaptações realizadas pelo locador.

No contrato da representação do TCU no Tocantins, por exemplo, o aluguel sem adaptações foi fixado em aproximadamente R\$ 9,5 mil mensais.

As adaptações necessárias ao Tribunal totalizavam aproximadamente R\$ 269 mil.

Esse investimento não foi pago em poucas parcelas.

Foi dividido em 60 parcelas mensais, exatamente durante os 60 meses do período inicial da locação.

Assim, durante esse período, a contraprestação era formada por aluguel + amortização das adaptações.

E havia uma previsão especialmente importante:

Se o contrato fosse prorrogado após a amortização integral das adaptações, essa parcela deixaria de ser paga.

Permaneceria apenas o aluguel.

A mesma lógica aparece em outros contratos do Tribunal.

No Maranhão, por exemplo, as adaptações, no valor aproximado de R\$ 447 mil, também foram distribuídas pelas 60 mensalidades do período inicial da locação.

Essa estrutura é interessante porque evita que a Administração continue pagando, indefinidamente, por uma melhoria que já tenha sido integralmente amortizada.

O TCU também separa os índices

Outro detalhe relevante aparece nos contratos analisados.

O TCU chegou a prever índices diferentes para os componentes da contratação.

O aluguel possuía determinado índice de reajuste.

A parcela relativa às adaptações possuía índice vinculado ao custo da construção.

Isso demonstra que, embora os dois valores façam parte da mesma relação contratual, possuem fundamentos econômicos distintos.

Essa segregação aumenta a transparência e facilita muito a análise futura da vantajosidade, do equilíbrio econômico-financeiro e de eventual prorrogação.

E quando começa o pagamento?

Aqui há outra diferença importante em relação a uma contratação convencional de obra.

Nos contratos analisados, o particular executa previamente as adaptações necessárias.

O TCU fiscaliza.

O imóvel somente é recebido depois de verificado o atendimento das especificações.

E só então começam os pagamentos.

Ou seja, o particular realiza primeiro o investimento e passa a recuperá-lo posteriormente, ao longo da locação.

Não há, em regra, pagamento de medições durante a execução das adaptações como ocorreria em uma contratação administrativa tradicional de obra.

Essa característica reforça a lógica econômica do BTS.

E se a Administração sair antes do prazo?

Esse também é um ponto importante.

Se o particular realizou investimento específico para atender às exigências da Administração, é preciso prever o que acontece caso a locação termine antes do período necessário à amortização.

Nos contratos do TCU, há previsão de proteção do investimento ainda não amortizado.

Isso faz sentido: se o particular assumiu determinado custo em razão das necessidades específicas do locatário público, a extinção antecipada do contrato não pode simplesmente transferir integralmente esse risco ao proprietário.

A adequada distribuição desse risco deve ser pensada desde a elaboração do contrato.

O chamamento público vem antes

Outro ponto que considero fundamental é a forma de prospecção do mercado.

O próprio TCU utilizou chamamento público para identificar imóveis capazes de atender às suas necessidades.

No caso do Tocantins, por exemplo, houve edital de chamamento no qual os interessados puderam apresentar imóvel, proposta de locação e proposta preliminar de leilão, assumindo o compromisso de realizar as adaptações exigidas pelo Tribunal.

O chamamento público possui uma função muito importante:

Permite que a Administração conheça o mercado antes de concluir se existe ou não competição.

Isso evita uma inversão perigosa: escolher previamente determinado imóvel e somente depois construir uma justificativa para a contratação direta.

A sequência mais adequada é outra:

- primeiro se conhece o mercado;
- depois se avaliam as soluções;
- e somente então se define o caminho jurídico da contratação.

A evolução normativa

A possibilidade de utilização do BTS pela Administração já havia sido reconhecida há anos pelo Tribunal de Contas da União.

O Acórdão nº 1.301/2013-Plenário tornou-se um dos precedentes mais importantes sobre o tema.

Posteriormente, o Acórdão nº 755/2023-Plenário avançou ainda mais ao examinar a possibilidade de utilização do BTS quando o terreno pertence ao próprio Poder Público.

Nesse caso, o particular pode realizar a construção em terreno público, mediante modelagem jurídica adequada, com previsão de reversão da edificação ao patrimônio da Administração ao final da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 também trouxe elemento importante ao estabelecer, em seu art. 51, que a locação de imóveis deve considerar, entre outros aspectos, os custos das adaptações e o prazo de amortização dos investimentos necessários.

No âmbito federal, a IN SEGES/ME nº 103/2022 passou a disciplinar expressamente a locação *built to suit*.

E, mais recentemente, a Resolução CNJ nº 652/2025 passou a prever os requisitos das locações sob medida no Poder Judiciário.

Ou seja, o BTS hoje conta com base legal, jurisprudencial e regulamentar bastante mais clara do que alguns anos atrás.

BTS não é solução para tudo

Também é importante evitar o movimento contrário: transformar o BTS em uma solução milagrosa.

Ele não será sempre mais barato.

Nem sempre será mais rápido.

Nem sempre será a melhor escolha.

Em algumas situações, a Administração deverá construir.

Em outras, adquirir um imóvel.

Em outras, realizar uma locação tradicional.

O papel do estudo técnico preliminar é justamente comparar essas alternativas.

A pergunta adequada não é: “Podemos fazer um BTS?”

Mas: “Qual solução entrega a estrutura necessária, no prazo adequado, com o menor custo global e com os riscos melhor distribuídos?”

Se a resposta for BTS, a Administração hoje dispõe de instrumentos suficientes para estruturá-lo com segurança.

Talvez o principal desafio já não seja mais reconhecer juridicamente o instituto.

Seja simplesmente conhecê-lo, comparar corretamente as alternativas e saber utilizá-lo.

Nota de transparência: utilizei ferramenta de inteligência artificial como apoio na estruturação e revisão deste texto. A seleção das fontes, a análise jurídica e as conclusões são de minha responsabilidade.