

# **BUILT TO SUIT: LIMITES DA CONTRATAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

**BUILT TO SUIT: CONTRACTING LIMITS BY THE PUBLIC ADMINISTRATION ACCORDING THE JURISPRUDENCE OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS**

**Sidney Guerra Reginaldo<sup>1</sup>**

Professor da Faculdade de Direito do Departamento de Direito Privado  
(UFC, Fortaleza/CE, Brasil)

**Renata Dantas de Oliveira Mercadante<sup>2</sup>**

Doutoranda em Direito (UNIFOR, Fortaleza/CE, Brasil)

**Lira Ramos de Oliveira<sup>3</sup>**

Doutoranda em Direito Constitucional (UNIFOR, Fortaleza/CE, Brasil)

**ÁREA(S):** direito público.

**RESUMO:** O presente artigo trata da utilização do contrato *built to suit* pela Administração Pública com foco nas limitações impostas pelas decisões

proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Inicialmente, analisam-se os aspectos gerais do contrato supracitado, sua origem, conceito, regulamentação pelo Brasil, inserindo-o na Lei de Locação e esclarecendo-se as

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará e no Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior (POLEDUC). *E-mail:* sidneyguerra@ufc.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3607320282383966>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0382-2275>.

<sup>2</sup> Advogada. Mestre em Relações Privadas, Sociedade e Desenvolvimento pelo Centro Universitário 7 de Setembro. Especialista em Direito Empresarial pela Fundação Escola Superior de Advocacia do Estado do Ceará. Especialista em Processo Civil pela Universidade de Fortaleza, Ceará, Brasil. *E-mail:* renata@jereissatioliveira.com.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/1497682211499041>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7018-7857>.

<sup>3</sup> Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. *E-mail:* liramot@hotmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/6193776383869527>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3490-609X>.

vantagens da sua utilização tanto pelas empresas como pela Administração Pública. Nessa senda, examina-se a aparente incompatibilidade entre as normas de direito privado e público na execução da “locação por encomenda” pela Administração Pública, bem como se indica o marco normativo que autorizou, expressamente, a contratação *built to suit* na esfera administrativa. Embora devidamente regulamentada e a despeito das inúmeras vantagens econômicas nos contratos assim caracterizados, quando se trata de contratação de um particular com a Administração Pública, algumas questões de conformação legal remanescem. A competência constitucional do Tribunal de Contas da União para controle dos gastos públicos, inclusive dos contratos com a Administração Pública, leva-nos a examinar sua jurisprudência, com o fito de entender a abrangência da utilização de um contrato de natureza privada pela Administração Pública. O *âmbito* deste artigo é, portanto, a análise de eventuais limitações à utilização do contrato *built to suit* pela Administração Pública, tendo como base as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, com prevalência do Acórdão TCU nº 1.301/2013, por ser o primeiro que versou sobre o tema. Faz-se breve paralelo sobre a influência da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos acerca de tal tipo de contratação, vez que não houve alteração quanto a sua utilização. Adotaram-se o *método dedutivo* e a pesquisa bibliográfica de livros e artigos, bem como a análise das decisões do referido órgão. Como resultado da pesquisa, defende-se que a utilização do *built to suit* pela Administração Pública deverá ser aplicada de forma excepcional, observadas as limitações constantes da jurisprudência do TCU e desde que demonstre, tecnicamente, que é a operação mais vantajosa comparada às alternativas existentes.

**ABSTRACT:** *This article deals with the use of the built to suit contract by the public administration with a focus on the limitations imposed by the decisions issued by the Federal Court of Accounts. Initially, the general aspects of the built to suit contract, its origin, concept, and regulation by Brazil are analyzed, inserting it in the lease law and the advantages of its use by both companies and public administration. In this way, the apparent incompatibility between the rules of private and public law in the execution of the “lease to order” by the public administration is examined, as well as the legal framework that expressly authorized the hiring of built to suit in the administrative sphere. Although properly regulated and despite the numerous economic advantages in built to suit contracts, when it comes to hiring a private individual with the public administration, some questions of legal compliance remain. The constitutional competence of the Federal Court of Accounts to control public spending, including contracts with the public administration, leads us to examine its jurisprudence to understand the scope of the use of a private contract by the public administration. The central problem of this article is, therefore, the analysis of possible limitations to the use of the built to suit contract by the public administration, based on the decisions issued by the Federal Court of Accounts, with the prevailing of TCU No. 1,301/2013,*

*for being the first to deal with the subject. A brief parallel was made on the influence of the new Bidding Law on this type of contract since there was no change in its use. The deductive method was adopted and as a methodology, the bibliographic search of books and articles, as well as, analysis of the decisions of the referred Public Agency's a result of the research, it is argued that the use of built to suit by the public administration should be applied exceptionally, observing the constant limitations of TCU jurisprudence and provided that it technically demonstrates that the operation is more advantageous compared to existing alternatives.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *built to suit; locação; contrato administrativo.*

**KEYWORDS:** *built to suit; location; government contract.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Aspectos gerais do contrato *built to suit*; 2 O contrato *built to suit* na Administração Pública como reflexo do neoconstitucionalismo; 3 Análise da operação *built to suit* nas decisões do TCU; Considerações finais; Referências.

**SUMMARY:** *Introduction; 1 General aspects of the built-to-suit contract; 2 The built-to-suit contract in public administration as a reflection of neoconstitutionalism; 3 Analysis of the built-to-suit operation in the decisions of the Federal Court of Accounts (TCU); Final considerations; References.*

## INTRODUÇÃO

O avanço do mercado imobiliário no Brasil e os consequentes investimentos estrangeiros, que demandavam operações de empresas multinacionais por todo o território nacional, acabaram por influenciar e alterar a forma de fazer negócios, implicando transações imobiliárias mais complexas.

Dentre os contratos, o *built to suit*, originado dos norte-americanos, destacou-se por tratar-se de uma espécie de locação, geralmente de longo prazo, em que o locador adquire um terreno e nele constrói, atendendo exatamente as especificações e necessidades do locatário, de modo que aquele, portanto, é responsável por todo o investimento, restando ao locatário tão somente pagar pela locação. Por tal razão, esse tipo de instrumento também ficou conhecido como “locação por encomenda”.

Dadas as vantagens econômicas para locador e locatário, o Poder Público entendeu, nesse tipo de contratação, uma oportunidade de superar as questões de insuficiência de recursos para reforma e adequação dos bens imóveis, bem

como para a questão da própria locação, uma vez que muitos proprietários não querem locar para a Administração Pública em face da supremacia do interesse público sobre o particular.

Dessa forma, considerando que o contrato *built to suit* é de natureza privada, assim disciplinado na Lei de Locações, o objetivo do presente artigo é analisar os limites de contratação *built to suit* pelo ente público com ênfase na análise dos argumentos traçados no Acórdão nº 1.301/2013 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

A escolha do acórdão suprarreferido como principal fonte de jurisprudência da pesquisa deu-se por representar a primeira decisão em que o TCU admitiu, excepcionalmente, a contratação direta de locação *built to suit* por meio de licitação dispensável fundada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993, desde que cumpridos alguns critérios específicos.

Nesse contexto, serão analisadas questões que vão desde a possível incompatibilidade na utilização de um contrato privado pela Administração Pública até a possibilidade de contratação sem licitação, examinando-se, ainda, o tipo de terreno envolvido na operação, se particular ou público, e suas repercussões na relação contratual das partes.

Embora a Lei nº 13.190/2015, em seu art. 47-A, também discipline esse tipo contrato para a seara pública, ela se resume a, praticamente, conceituar a operação.

A importância da pesquisa justifica-se na medida em que, não obstante se trate de uma modalidade de contratação, aparentemente mais vantajosa, do ponto de vista financeiro, para a Administração Pública, a irrestrita e ampla utilização dessa modalidade de contrato de locação sem qualquer limitação e esclarecimentos do órgão competente causaria um cenário de grande insegurança jurídica, além do risco de desvio de finalidade, ocasionando prejuízo ao Erário público.

O método de pesquisa utilizado foi o dedutivo, com pesquisa teórica e qualitativa de material bibliográfico. Foram ainda abordadas legislações essenciais, direitos fundamentais e princípios, a fim de elaborar-se uma boa análise das jurisprudências do Tribunal de Contas da União para o esclarecimento do tema.

O artigo é composto de três tópicos. Visa-se, no primeiro, a tratar dos conceitos gerais do contrato *built to suit* e sua recepção no Direito brasileiro, inserindo-o na Lei de Locações. O segundo é voltado, especialmente, para debater o fenômeno da privatização do direito público oriunda do neoconstitucionalismo. No terceiro, por sua vez, será analisado o problema jurídico que se propõe a esclarecer, qual seja, a análise da jurisprudência do TCU e os limites de contratação desse tipo de locação pela Administração Pública.

## 1 ASPECTOS GERAIS DO CONTRATO *BUILT TO SUIT*

O contrato denominado *built to suit* ou *build to suit*, esta última a denominação aplicada pelo Direito norte-americano, significa “construído para servir”.

O surgimento desse tipo de contrato deu-se por volta dos anos 1950 e revolucionou o mercado imobiliário internacional, especialmente Estados Unidos, Europa e Ásia, face às vantagens que a operação proporciona ao locatário, posto que, além de este receber um imóvel “sob medida”, também não se exige imobilização de seus recursos financeiros<sup>4</sup>.

No Brasil, principalmente, na primeira década do século 21 e mesmo antes da regulamentação, empresários já se utilizavam desse tipo de operação, influenciados pela globalização e pela experiência importada das empresas multinacionais situadas no país, descurando, todavia, de que se tratava de instrumento advindo do sistema norte-americano da *commom law*, distinto, por conseguinte, do sistema legislativo brasileiro<sup>5-6</sup>.

<sup>4</sup> CAMINHA, L.; ALVES, A. F. de A. Construídos (e financiados) para servir: um estudo empírico sobre a estrutura de contratos *build-to-suit* e sua interpretação jurisprudencial no Brasil. *Revista Electrónica de Direito*, v. 20, n. 3, out. 2019. Disponível em: [https://cije.up.pt//client/files/0000000001/3-artigo-lucas-caminha-alexandre-alves\\_1212.pdf](https://cije.up.pt//client/files/0000000001/3-artigo-lucas-caminha-alexandre-alves_1212.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

<sup>5</sup> ARAUJO, J. R. de. *Built to suit* – Questões sobre a recém-tipificada ferramenta dos mercados da construção civil, econômico e financeiro. 2013. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em LL.M. de Direitos dos Contratos) – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2013.

<sup>6</sup> Em muito maior grau do que no Brasil e, principalmente, no contexto empresarial, as partes têm liberdade quase absoluta na estruturação dos seus negócios jurídicos, prevalecendo a ideia de que o direito contratual é supletivo à vontade das partes (“*default rule*”). São raras as exceções dos princípios ou estruturas que se sobrepõem a essa autonomia. Em que pesem alguns esforços de sistematização, o direito contratual da *commom law* é lastreado no princípio da liberdade contratual (“*freedom of contract*”), na sua visão clássica do *pacta sunt servanda*, de modo que é grande a resistência dos tribunais a interferir no contrato negociado pelas partes (Araujo, 2013).

Desse ponto, a ausência de uma regulamentação local e a abrangência e complexidade desse tipo de contrato demandavam norma específica para dar segurança jurídica às relações empresariais.

Por isso, em 2012, foi publicada a Lei nº 12.744, que alterou a Lei de Locação, nº 8.245/1991, para inserir o art. 54-A<sup>7</sup>, reconhecendo a modalidade *built to suit* como contrato típico.

Em síntese, a lei foi criada para dar mais segurança jurídica para os contratantes ao mesmo tempo em que manteve o fundamento original do instrumento, que é o da autonomia da vontade das partes, conforme excerto<sup>8</sup> da justificção do Projeto de Lei nº 6.562, de 2009, que originou a Lei nº 12.744/2012.

Araújo<sup>9</sup> defende que o conceito mais adequado para definir o contrato *built to suit* seria o seguinte:

Instrumento utilizado para reger os negócios celebrados entre empresas atuantes no mercado imobiliário (construtoras e incorporadoras, na maioria das vezes) e terceiros, que tenham como objetivo principal, via de regra, (i) a aquisição de imóvel, (ii) a execução de obras sobre imóvel que tenha, como objetivo principal, o atendimento às necessidades operacionais e estruturais do contratante do serviço, para a instalação de suas atividades, e (iii) a contratação de locação, para uso do imóvel por longo

---

<sup>7</sup> “Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei. § 1º Poderá ser convencionada a renúncia ao direito de revisão do valor dos aluguéis durante o prazo de vigência do contrato de locação. § 2º Em caso de denúncia antecipada do vínculo locatício pelo locatário, compromete-se este a cumprir a multa convencionada, que não excederá, porém, a soma dos valores dos aluguéis a receber até o termo final da locação.”

<sup>8</sup> “O objetivo da presente proposição é conferir segurança jurídica aos contratantes dessas operações, sem, contudo, mitigar seu dinamismo e evolução [...] restringindo-nos a estabelecer que os dispositivos da Lei do Inquilinato não terão incidência, salvo se as partes dispuserem em sentido contrário.”

<sup>9</sup> ARAUJO, J. R. de. *Built to suit* - Questões sobre a recém-tipificada ferramenta dos mercados da construção civil, econômico e financeiro. 2013. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em LL.M. de Direitos dos Contratos) - Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2013. p. 42.

período de tempo, sendo certo que a remuneração da parte contratada para a prestação dos serviços será paga de forma diluída no valor do aluguel mensal a ser ajustado para a operação.

Gasparetto<sup>10</sup> segue a mesma linha de argumentação de Araújo para definir o *built to suit* como uma operação em que duas empresas firmam um compromisso, pelo qual uma delas, normalmente do ramo de construções, compromete-se a construir um imóvel nos termos e especificidade exigidos pela outra.

A definição<sup>11</sup> desse tipo de operação também consta na justificação do Projeto de Lei nº 6.562, de 2009, que originou a Lei nº 12.744/2012.

Observe-se, pois, que se extrai de todas as definições que esse tipo de contratação tem por escopo desenvolver uma atividade empresarial em determinado imóvel que detenha características de construção específicas e em ponto estratégico.

No que pertence às vantagens desse instrumento contratual, quanto ao locatário, nota-se que este não precisa investir para a compra, reforma ou construção do terreno; recebe um imóvel pronto e de acordo com as características “encomendadas” e pode-se valer de capital para investir em sua própria atividade. Quanto ao locador, este terá a garantia de retorno do seu investimento a partir de uma locação de valor expressivo e por um longo período, além de ter assegurada multa prevista em lei para o caso de rescisão antecipada por parte do locatário, o que é uma salvaguarda de recebimento do seu capital investido.

Embora seja um contrato originalmente privado, levando em conta as inúmeras vantagens financeiras, a Administração Pública passou a perquirir a possibilidade de usar esse instrumento e maximizar os recursos públicos.

---

<sup>10</sup> GASPARETTO, R. R. *Contratos built to suit: um estudo da natureza, conceito e aplicabilidade dos contratos de locação atípicos no direito brasileiro*. São Paulo: Scortecci, 2009.

<sup>11</sup> “Uma operação pela qual a parte interessada em ocupar um imóvel para o desenvolvimento de uma atividade empresarial (ocupante) contrata com um empreendedor imobiliário (empreendedor): i) a aquisição de um terreno em localização estrategicamente selecionada pelo ocupante (terreno); ii) a construção de um edifício no terreno para atender as atividades empresariais do ocupante (edifício); e iii) a locação, do empreendedor para o ocupante, do terreno com o edifício (terreno e edifício, coletivamente o imóvel).”

Todavia, há de se analisar a aplicação de regras e normas de direito privado aos contratos celebrados com a Administração Pública.

## 2 O CONTRATO *BUILT TO SUIT* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO REFLEXO DO NEOCONSTITUCIONALISMO

Os contratos firmados pela Administração Pública diferenciam-se dos privados, especialmente porque, nestes últimos, prevalece a autonomia da vontade, ou seja, nas relações privadas, a regra é a liberdade de contratar. Por outro lado, a Administração Pública deve ter toda sua atuação vinculada à plena realização do interesse público<sup>12-13</sup>. É bem verdade que há uma crescente privatização do direito público e uma publicização do direito privado, de maneira que não se admite mais falar em supremacia do interesse público em relação ao privado<sup>14</sup>.

A constitucionalização do Direito acabou por alterar os paradigmas de exercício do Poder Público, que deve atuar sempre em prol da máxima efetivação de direitos fundamentais<sup>15</sup>, razão pela qual se discute ainda o fim da clássica dicotomia entre o público e o privado. Tal percepção permite que o Estado possa atuar em prol do interesse social e, por consequência, da dignidade humana.

A utilização do *built to suit* pela Administração Pública é um exemplo desse fenômeno. Inicialmente, para isso, encontrou-se respaldo na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>16</sup>. Outrossim, em 2013, o Tribunal de Contas da União autorizou a locação de imóvel “sob encomenda” pela Administração Pública sem a necessidade de licitação, nos termos do Acórdão nº 1.301/2013.

Entretanto, somente em 2015, por meio da promulgação da Lei nº 13.190, que alterou a Lei nº 12.462/2011, é que foi regularmente instituída a referida

---

<sup>12</sup> “Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são.” (LASSALLE, 1998, p. 26)

<sup>13</sup> LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1998.

<sup>14</sup> Com a Constituição Federal de 1988, é firmado um novo paradigma principiológico no ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>15</sup> Robert Alexy formulou regra de ponderação para colisão de princípios fundamentais. Ver em: ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>16</sup> Art. 62, § 3º, I.

modalidade de contratação para a Administração Pública, por intermédio da inclusão do art. 47-A<sup>17</sup>.

Sem embargo, a partir da inserção de tal artigo, não pairam dúvidas sobre a legalidade da adoção do contrato *built to suit* pela Administração Pública<sup>18</sup>.

As vantagens que amparam o uso deste por esta, na opinião de Nakamura<sup>19</sup>, são: i) a desnecessidade de um provisionamento orçamentário; ii) os custos com as eventuais reformas dos imóveis locados podem ser direcionados para outras atividades da Administração Pública; iii) e a efetivação de uma alternativa para enfrentar a dificuldade de se encontrarem imóveis que tenham características essenciais ao exercício da atividade do ente público.

Nakamura<sup>20</sup> também descreve: “O uso do *built to suit* pela Administração Pública é resultado de uma série de medidas que visam a transferir do Estado para a iniciativa privada a execução de obras públicas”.

Outrossim, apesar da existência de norma expressa e das vantagens citadas, a utilização desse tipo de contrato pela Administração Pública, ainda, não restou totalmente alheia a críticas e inquietações.

Na verdade, o contrato *built to suit* foi pensado para as relações mercantis nas quais a simetria de informações e da capacidade econômico-negocial é

---

<sup>17</sup> “Art. 47-A. A administração pública poderá firmar contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração. § 1º A contratação referida no *caput* sujeita-se à mesma disciplina de dispensa e inexigibilidade de licitação aplicável às locações comuns. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015). § 2º A contratação referida no *caput* poderá prever a reversão dos bens à administração pública ao final da locação, desde que estabelecida no contrato. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015). § 3º O valor da locação a que se refere o *caput* não poderá exceder, ao mês, 1% (um por cento) do valor do bem locado. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)”

<sup>18</sup> Embora a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, nº 14.133/2021, determine que, após dois anos da sua publicação, sejam revogados os dispositivos do RDC, o que, conseqüentemente, abrange o art. 47-A, que trata da contratação *built to suit* no âmbito público, tal modelo de contrato deve se manter pela Administração Pública, vez que é regulado pelo art. 54-A da Lei de Locações, bem como, por tal motivo, com base no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, pode ser aplicado supletivamente aos contratos administrativos.

<sup>19</sup> NAKAMURA, A. L. dos S. O *built to suit* e a Administração Pública (*Built-to-Suit and Public Administration*). *Revista Jurídica Cesumar*, v. 16, n. 2, p. 349-374, 2016.

<sup>20</sup> *Ibid.*

baseada na igualdade contratual. Isto é, há uma relevante diferença quando se concebe negociar com o Poder Público<sup>21</sup>.

A premissa é a de que qualquer relação com a Administração Pública não se funda na igualdade das partes, mas na supremacia do interesse público sobre o privado, motivo pelo qual se faz imprescindível a integração do *built to suit* com o regime de direito público dos contratos administrativos<sup>22</sup>.

Além disso, ressalte-se aparente conflito entre o contrato em foco, que impõe a observância do *pacta sunt servanda*, e as cláusulas exorbitantes previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/1993, que estabelece a prerrogativa de a Administração Pública modificar unilateralmente os contratos públicos para melhor adequação a seus interesses, incluindo, por exemplo, a possibilidade de rescisão unilateral.

Porém, conforme Cavazani<sup>23</sup>, a aparente incompatibilidade estaria superada, já que, quando o ente público firma um contrato de locação, está se equiparando a um particular, e não atua, portanto, como Poder Público.

Tal conclusão é ratificada pelo teor do art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/1993<sup>24</sup>, bem como, mais recentemente, pelo art. 89 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>25</sup>, que define que, nos contratos de locação em que o Poder Público for locatário, devem ser aplicadas regras de direito privado.

Nesse contexto, superada a questão da natureza da contratação *built to suit* com a administração, ainda assim, alguns pontos de conformação legal para o Poder Público remanesciam. Entre estes, discutia-se, principalmente, se a construção deveria ser realizada sobre terreno público, ou se não seria mais

---

<sup>21</sup> Por outro lado, o surgimento das contratações na modalidade *built-to-suit* pressupõe cenário diverso. Em primeiro lugar, trata-se de contrato essencialmente empresarial, o que significa sua formação entre sujeitos que desenvolvem atividade mercantil. Ver em: RODRIGUES, G. W. A incompatibilidade sistemática entre o contrato *built-to-suit* e a lei de locações. *Direito & Justiça*, v. 41, n. 2, p. 174-181, jul./dez. 2015.

<sup>22</sup> NAKAMURA, A. L. dos S. O *built to suit* e a Administração Pública (*Built-to-Suit and Public Administration*). *Revista Jurídica Cesumar*, v. 16, n. 2, p. 349-374, 2016.

<sup>23</sup> CAVAZANI, C. R. “*Built-to-suit*”: formas de contratação pela Administração Pública. In: *Conferência Internacional da Lares*, 12., São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Centro Brasileiro Britânico, p. 1-10, 2012.

<sup>24</sup> “62. [...] § 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I - aos contratos de seguro, de financiamento, de locação em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por norma de direito privado.”

<sup>25</sup> Lei nº 14.133, de 2021.

economicamente viável a mera reforma de um imóvel já construído, bem como se haveria obrigatoriedade ou não de licitação para tais contratações e quais seriam as obrigações das partes.

As dúvidas foram dirimidas pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 1.301/2013, em resposta à consulta apresentada pelo Conselho Superior da Justiça do Trabalho<sup>26</sup>.

A competência do TCU para controle dos gastos públicos, inclusive dos contratos com a Administração Pública, além de estar prevista constitucionalmente, no art. 71 da Carta Magna, também é respaldada por decisões do Supremo Tribunal Federal, nos Mandados de Segurança nº 23.550<sup>27-28</sup> e nº 21.644<sup>29-30</sup>. Dessa maneira, em sendo o Tribunal de Contas da União órgão técnico, tendo, pois, jurisdição e decisão vinculativa, relevante se faz analisar e entender os limites impostos nas decisões do TCU para utilização do *built to suit* pela Administração Pública.

### 3 ANÁLISE DA OPERAÇÃO *BUILT TO SUIT* NAS DECISÕES DO TCU

Dentre as decisões proferidas sobre o tema pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, destaca-se, para fins desta pesquisa, o Acórdão nº 1.301/2013<sup>31</sup>, visto que, além de ter sido a primeira acerca do assunto, apresenta inúmeros

<sup>26</sup> Órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.550/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 31 de outubro de 2001. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/777708>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.000 SC. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 16 de outubro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3086527>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.644 DF. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, 4 de novembro de 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85573>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>30</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.969 DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 18 de novembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>31</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão TCU nº 1.301/2013. Relator: não informado. Brasília, 29 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2013-05-29;1301>. Acesso em: 15 dez. 2022.

detalhes e respostas às principais dúvidas quanto à utilização desse tipo de contratação pela Administração Pública.

Extraí-se do trecho da decisão que existe uma preocupação do Tribunal em historiar, contextualizar e conceituar a operação, por se tratar de tema relativamente novo no Brasil, principalmente na Administração Pública, considerando-a complexa, uma vez que poderá, inclusive, englobar, em um mesmo contrato, compra e venda de imóvel, construção e locação.

Dada a singularidade da operação, o acórdão também se ocupou de delimitar os direitos e deveres das partes nesse tipo de contratação<sup>32</sup>.

Ressalve-se que, apesar das vantagens de índole financeira e operacional já indicadas, o TCU considera que essa operação deve ser utilizada restritivamente, definindo critérios objetivos que a justifiquem<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> “20. Eis que, além da locação, a operação envolve, para o locador (empreendedor ou investidor contratado), a aquisição do terreno, a elaboração de projetos, a construção e entrega do imóvel pronto, o recebimento de remuneração pelo uso do imóvel e pelo retorno dos investimentos alocados, com a possibilidade de securitização do contrato, cujos títulos terão como lastro o valor dos aluguéis acordados. 21. Já para o locatário, a operação abrange, em síntese, a definição da localização ideal, as especificações detalhadas das instalações necessárias, a análise e aprovação dos projetos, a fiscalização da execução da obra, o recebimento do imóvel pronto e o pagamento das parcelas locatícias, que são valoradas com base na remuneração pelo uso e fruição do imóvel e pelos valores investidos na customização, durante o prazo acordado, que varia, em média, de 8 a 15 anos.” (BRASIL, 2013, *on-line*)

<sup>33</sup> “9.3. informar ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que, adicionalmente, a administração pública deverá demonstrar claramente que as necessidades de instalação e de localização condicionam a escolha de determinado imóvel e que o preço da locação se mostra compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, bem assim que a junção do serviço de locação com a eventual execução indireta de obra apresenta economia de escala e que, por isso, tal locação sob encomenda não ofende o princípio do parcelamento do objeto, previsto no art. 23, § 1º, e no art. 15, IV, da Lei nº 8.666/1993, sem prejuízo de se destacar que tudo isso deve estar devidamente justificado nos autos do processo de licitação, por meio de estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios, em respeito ao art. 50, IV, da Lei nº 9.784, de 1999, cabendo à administração pública fazer prova da legalidade dos atos e da regularidade da despesa pública perante os órgãos de controle financeiro, em obediência ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988 e nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666/1993; 9.4. esclarecer, ainda, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho que as contratações de locação sob medida de instalações prediais, inclusive de imóvel a ser construído de acordo com parâmetros mínimos estabelecidos por órgão ou entidade da administração pública, devem observar, também, as seguintes orientações: 9.4.1. caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação; 9.4.2. comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as ‘Orientações para destinação do Patrimônio da União’, que foram editadas pela SPU/MPOG em 2010; 9.4.3. fundamentação da decisão pela locação sob medida baseada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem tal opção contratual, incluindo a necessidade

Ou seja, analisando-se a decisão, nota-se que o uso da operação pela Administração Pública está adstrito à comprovação técnica e cumulativa dos requisitos fáticos, ali descritos, como: i) as necessidades de instalação e de localização devem condicionar a escolha do imóvel para o qual a administração pretende buscar a locação; ii) o preço da locação deve ser compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; iii) caracterização de necessidade efetiva de imóvel novo e não de reforma, por exemplo; iv) comprovação de inexistência de outros imóveis públicos disponíveis; v) parecer técnico de inviabilidade de suprir a demanda de outra forma e de que a locação *built to suit* é a opção, financeiramente, mais favorável.

No sentido de complementar as restrições de utilização desse tipo de contratação, o Acórdão nº 1.479/2019<sup>34</sup> sugere que a divulgação do aviso de chamamento público seja realizada em diversas fontes de publicidade, com objetivo de captar o máximo de locadores interessados, chegando a criticar o método empregado no caso concreto porque o chamamento público foi realizado por meio de um único jornal estadual.

O ponto 9.2 do Acórdão nº 1.301/2013 do TCU esclarece duas importantes perspectivas, quais sejam, sobre a possibilidade de o terreno ser público ou privado, bem como sobre a dispensa ou inexigibilidade de licitação<sup>35</sup>.

Em se tratando de terreno privado, faz-se necessária a comprovação técnica da contratação, especificando os elementos constitutivos da solução escolhida no que concerne à identificação, escolha e localização. Nesse

---

de se demonstrar que, comprovada a impossibilidade de suprir a demanda por outras formas, a utilização da locação sob encomenda mostra-se inequivocamente mais favorável economicamente do que a realização de reforma ou adequação em imóvel alugado sob a forma convencional; [...]” (BRASIL, 2013, *on-line*)

<sup>34</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão TCU nº 1.479/2019. Relator: Min. Vital do Rêgo. Brasília, 26 de junho de 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1479%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1479%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DIRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>35</sup> “9.2. responder ao nobre Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho que, nos termos do art. 62, § 3º, I, da Lei nº 8.666/1993 c/c o art. 54-A da Lei nº 8.245/1991 (incluído pela Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012), a despeito de a realização de licitação dever ser a regra, admite-se excepcionalmente a contratação direta de locação sob medida (operação *built to suit*), por meio de licitação dispensável fundada no art. 24, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, desde que, além da observância das demais disposições legais aplicáveis ao caso, o terreno onde será construído o imóvel seja de propriedade do particular que será o futuro locador; [...]”

caso, é autorizada a dispensa da licitação nos termos do art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993<sup>36</sup>, posto que a disputa é inviável e caracteriza, portanto, uma exceção. Já no caso de terreno público, dever-se-á proceder à licitação para construção da obra, consoante se extrai do resultado do acórdão em questão, concluindo-se que o procedimento de licitação é a regra para contratos de locação com a Administração Pública.

Tal entendimento, aliás, é confirmado no Acórdão nº 1.816/2013 da Segunda Câmara do TCU, por meio do seu enunciado: “*É irregular a aquisição de imóvel, por dispensa de licitação, sem a comprovação de que é o único capaz de atender às necessidades da Administração*”. Por oportuno, nesse caso, restou caracterizada a irregularidade da contratação, e apenou-se o responsável com a multa prevista no art. 58, II, da Lei nº 8.443/1993.

Por fim, poderá ainda a Administração Pública, em situação de terreno privado, incorporar o bem imóvel ao final da locação, desde que haja previsão em contrato, conforme art. 47-A, § 2º, da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, mas restringe-se, também, aos termos do § 3º da citada lei, que o valor da locação não poderá exceder 1% (um por cento) ao mês do valor do bem locado.

Vale observar que, para além de princípio constitucional, a sustentabilidade passou a ser incluída entre os critérios legais para definir se dada proposta licitatória é mais vantajosa do que outra<sup>37</sup>, ou seja, atualmente, a sustentabilidade está umbilicalmente ligada à eficiência administrativa, em especial, aos aspectos sociais e ambientais desta.

Ressalta-se que, conforme Acórdão nº 858/2017<sup>38</sup>, em caso de nulidade da contratação e em tendo o contratado já realizado investimentos, ele deverá

---

<sup>36</sup> “Art. 24. É dispensável a licitação: [...] X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades preçpuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).”

<sup>37</sup> BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>38</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Acórdão TCU nº 858/2017. Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília, 3 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas:uniao;plenario:acordao:2017-05-03;858>. Acesso em: 15 dez. 2022.

ser ressarcido pelos danos, sem prejuízo de responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

Então, considerando que esse tipo contratação poderá ocorrer, inclusive, sem licitação, ela deve obedecer aos critérios estabelecidos na jurisprudência do TCU; sua aplicação é possível e benéfica para a Administração Pública, mas de uso excepcional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do princípio da eficiência pela Administração Pública é possivelmente a resposta que justifica o caminho que levou o Poder Público a dialogar com o direito privado.

A máquina governamental administrativa e as leis postas não alcançaram a eficiência estatal, sobrecarregando o sistema e falhando no desempenho das suas atribuições essenciais.

O modelo de eficiência e dinamicidade das empresas atraiu o setor público, que, a cada dia, sofre com maiores pressões para obtenção da redução nominal dos gastos do Estado.

A questão da possibilidade de utilização do contrato, originalmente empresarial, *built to suit*, pela Administração Pública surge como alternativa de economia financeira, além de trazer segurança jurídica para o particular, dono do imóvel.

As limitações orçamentárias em razão do teto de gastos estabelecido por emenda constitucional também têm estimulado contratações *built to suit*, pois o valor desembolsado com a locação sob encomenda é bem menor que aquele gasto com prestações de obra construída/em construção.

Aliás, a escassez de recursos, em função das despesas com o enfrentamento da Covid-19, ainda servirá de estímulo ao uso do *built to suit* pela Administração Pública.

Um imóvel bem adaptado às necessidades da Administração Pública (“sob medida”) deve ter, entre outras coisas, eficiência energética (captação da luz natural, ventilação adequada etc.), espaço físico bem dimensionado, instalações adequadas para aproveitamento de águas pluviais, reúso de

água, coleta seletiva etc. A contratação temporária via *built to suit* (em lugar da aquisição definitiva de propriedade pela Administração Pública) favorece uma adaptação mais rápida e permanente do imóvel às novas e cambiantes necessidades dos serviços públicos na hipermodernidade, notadamente, em face das novas tecnologias “disruptivas” e da propalada “Revolução 4.0” (4ª Revolução Industrial), como, por exemplo, instalações preparadas para Internet 5G (que permitirá a “internet das coisas” – IoT), iluminação automatizada etc.

Outrossim, foi verificado que o Tribunal de Contas da União trata o tema de forma bastante cuidadosa, estabelecendo critérios técnicos e objetivos para a contratação *built to suit*.

A despeito da previsão expressa em lei autorizando esse tipo de contratação pela Administração Pública, sua aplicação é restritiva e, somente excepcionalmente, admite-se a contratação direta, por meio de dispensa de licitação.

A utilização de *built to suit*, desde que observadas as condições impostas pelo TCU, importa em inúmeras vantagens relacionadas aos custos de oportunidade (“*opportunity costs*”). O tempo, os recursos financeiros e humanos despendidos em uma contratação de obra pública tradicional são muito maiores do que aqueles despendidos no acompanhamento de um contrato de *built to suit* pela Administração Pública.

Assim, esta ganharia mais tempo e recursos para dedicar-se à sua atividade-fim e, conseqüentemente, à melhoria do serviço público prestado.

Por fim, inobstante a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos recentemente aprovada, pode-se concluir que esse tipo de contratação se mantém como alternativa mais vantajosa para a Administração Pública, restando ainda, como parâmetro jurisprudencial, o Acórdão nº 1301/2013 do Tribunal de Contas da União.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAÚJO, J. R. de. *Built to suit* – Questões sobre a recém-tipificada ferramenta dos mercados da construção civil, econômico e financeiro. 2013. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em LL.M. de Direitos dos Contratos) – Insper Instituto de Ensino e Pesquisa, São Paulo, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010*. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 dez. 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12349.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011*. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, edição extra, p. 1-3, seção I, parte I, 5 ago. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 12.744, de 19 de dezembro de 2012*. Altera o art. 4º e acrescenta art. 54-A à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que “dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes”, para dispor sobre a locação nos contratos de construção ajustada. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12744.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12744.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015*. Altera as Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 nov. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 6.562, de 2012*. Altera a redação do art. 4º e acrescenta o art. 54-A à Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, que dispõe sobre as locações de imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, a fim de tratar da locação nos contratos de construção ajustada. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463134>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Mandado de Segurança nº 21.644*, Distrito Federal. Relator: Ministro Néri da Silveira, 4 nov. 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85573>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.000/SC*. Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Competência prevista no art. 71, IX, da Constituição Federal. Termo de sub-rogação e rerratificação derivado de contrato de concessão anulado. Nulidade. Não configuração de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Segurança denegada. Relator: Min. Dias Toffoli, 16 out. 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3086527>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.969*, Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 18/11/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7459206>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.550*, Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio, 31 out. 2001. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/777708>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.479, de 26 de junho de 2019*. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1479%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1479%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 858, de 3 de maio de 2017*. Relator: Ministro Bruno Dantas. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2017-05-03;858>. Acesso em: 15 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. Contratos *built-to-suit* ou de “locação sob medida”. Acórdão TCU nº 1.301/2013. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF,

24 de abril de 2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1301%252F2013/PLENARIO>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CAMINHA, L.; ALVES, A. F. de A. Construídos (e financiados) para servir: um estudo empírico sobre a estrutura de contratos *built-to-suit* e sua interpretação jurisprudencial no Brasil. *Revista Electrónica de Direito*, v. 20, n. 3, out. 2019. Disponível em: [https://cije.up.pt/client/files/0000000001/3-artigo-lucas-caminha-alexandre-alves\\_1212.pdf](https://cije.up.pt/client/files/0000000001/3-artigo-lucas-caminha-alexandre-alves_1212.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

CARIELO, D. P. Contrato *built to suit* e as inovações acarretadas pela Lei nº 12.744/12. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP*, v. 18, n. 27, 2014.

CAVAZANI, C. R. “*Built-to-suit*”: formas de contratação pela Administração Pública. In: *Conferência Internacional da Lares*, 12., São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Centro Brasileiro Britânico, p. 1-10, 2012.

CONSOLI, A. V. B.; DE OLIVEIRA, K. A. A (im)possibilidade de negativa de averbação do contrato de *built to suit* pelos cartórios de registro de imóveis públicos. *Revista de Direito Contemporâneo UNIDEP*, v. 1, n. 1, p. 106-129, 2022.

FERRARI, C. E. et al. *Considerações sobre a estruturação jurídica de contrato atípico de locação comercial de longo prazo, sob a modalidade built to suit. Latin American Real Estate Society (Lares)*, 2012.

GASPARETTO, R. R. *Contratos built to suit: um estudo da natureza, conceito e aplicabilidade dos contratos de locação atípicos no direito brasileiro*. São Paulo: Scortecci, 2009.

GOMIDE, A. J. *Contratos built to suit: aspectos controvertidos decorrentes de uma nova modalidade contratual*. 2017. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 4. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1998.

LEMONS PEREIRA, P. M. F. de. Controvérsias sobre o âmbito de aplicação da lei do inquilinato nos contratos *built to suit*. *Revista Brasileira de Direito Civil*, v. 5, n. 03, 2015.

NAKAMURA, A. L. dos S. O *built to suit* e a Administração Pública (*Built-to-Suit and Public Administration*). *Revista Jurídica Cesumar*, v. 16, n. 2, p. 349-374, 2016.

RODRIGUES, G. W. A incompatibilidade sistemática entre o contrato *built-to-suit* e a Lei de Locações. *Direito & Justiça*, v. 41, n. 2, p. 174-181, jul./dez. 2015.

SANTOS, R. C.; DE SOUZA, L. F. O contrato *built to suit* na esfera pública e a nova Lei de Licitações brasileira. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, v. 8, n. 2, p. 157-184, 2021.

SILVA LOPES, E. da. Contratação direta do *built to suit* pela administração pública. *Revista da Emeron*, n. 26, p. 184-201, 2019.

Submissão em: 29.06.2023

Avaliado em: 10.07.2023 (Avaliador A)

Avaliado em: 14.07.2023 (Avaliador B)

Aceito em: 14.07.2023