

## LOTEAMENTOS E OPORTUNIDADE DE NEGÓCIO NA LEI 13.303/2016 (LEI DAS ESTATAIS)

**Karlin Olbertz Niebuhr**

*Mestra e Doutora em Direito do Estado pela USP  
Advogada da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini  
[karlin@justen.com.br](mailto:karlin@justen.com.br)*

**Raphaela Thêmis Leite Jardim**

*Pós-graduanda em Planejamento e Gestão de Cidades pela USP  
Advogada da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini  
[raphaela.jardim@justen.com.br](mailto:raphaela.jardim@justen.com.br)*

**Daniel Carvalho Lopes**

*Mestrando em Direito do Estado pela USP  
Advogado da Justen, Pereira, Oliveira e Talamini  
[daniel.lopes@justen.com.br](mailto:daniel.lopes@justen.com.br)*

### 1. O conceito de oportunidade de negócio

Na gestão empresarial, uma oportunidade de negócio pode ser definida como uma possibilidade de atender a uma necessidade de mercado por meio da combinação criativa de recursos e da entrega de novos produtos ou serviços.

Isso envolve identificar necessidades do mercado e/ou recursos subutilizados; estabelecer uma conexão entre essas necessidades e/ou recursos subutilizados e um conjunto de recursos determinados; e combinar tais elementos de modo inovador, criando conexões e um conceito de negócio, que poderá evoluir para um modelo de negócio e, finalmente, para um plano de negócios estruturado (ARDICHVILI, Alexander; CARDOZO, Richard; RAY, Sourav. A theory of entrepreneurial opportunity identification and development. *Journal of Business Venturing*, vol. 18, 2003, p. 105-123).

### 2. As previsões da Lei 13.303

A Lei 13.303/2016 admite que empresas estatais explorem oportunidades de negócio em associação com outras empresas, estatais ou não estatais. A Lei define a oportunidade de negócio a partir dos meios pelos quais a empresa estatal pode explorar essas oportunidades.

Nos termos do art. 28, § 4º, considera-se oportunidade de negócio “a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente”.

Para esse fim, o art. 28, § 3º, admite que a escolha de parceiros de negócio dispense a realização de processos de licitação ou de contratação direta, desde que atendidos determinados pressupostos.

### **3. As estatais de desenvolvimento urbano**

No Brasil, diversas atribuições relacionadas à urbanização e ao desenvolvimento urbano são conferidas a empresas estatais.

Essas empresas (usualmente chamadas companhias urbanizadoras, companhias de desenvolvimento urbano, empresas de urbanismo) possuem objeto social abrangente, que compreende atividades de planejamento, urbanização e execução de intervenções urbanas.

Em determinadas circunstâncias, tais atividades podem configurar oportunidades de negócio. Nesses casos, compete à empresa estatal avaliar e aproveitar a oportunidade de negócio da forma que se demonstrar mais vantajosa para o atendimento adequado das necessidades urbanas. Isso pode se dar pela aplicação do art. 28, §§ 3º e 4º da Lei 13.303.

### **4. O loteamento de áreas públicas**

O loteamento de áreas públicas configura uma potencial oportunidade de negócio para essas empresas. Essa atuação pode ser necessária, por exemplo, nas hipóteses em que o Município incorpora novas áreas ao perímetro urbano; converte zonas de expansão urbana em zonas residenciais; institui novos bairros ou distritos; promove a reestruturação urbana de determinadas áreas; ou viabiliza a regularização fundiária de ocupações informais.

Nessas hipóteses, havendo lei autorizativa, as áreas públicas poderão ser transferidas à empresa de desenvolvimento urbano, que ficará incumbida de conceber, aprovar e executar o loteamento, com a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, bem como da posterior destinação dos lotes urbanizados.

Essas atividades poderão ser contratadas pela empresa por meio de licitação ou de processo de contratação direta, conforme o caso. A concepção dos projetos do loteamento, a execução das obras e serviços de engenharia e a prestação de outros serviços acessórios (como consultoria para aprovação do loteamento, apoio ao registro imobiliário e avaliação de imóveis) poderão constituir objetos contratuais distintos, todos sob a gestão da empresa. Esse arranjo, contudo, demanda esforços relevantes para o planejamento e a conclusão dos processos de contratação, para a gestão integrada de contratos inter-relacionados e para a mobilização de recursos financeiros para o custeio das obras e serviços.

Há, porém, outra possibilidade: o reconhecimento de que determinados loteamentos podem ser implementados como oportunidade de negócio, em regime de parceria.

## 5. A parceria em loteamento

A parceria é amplamente utilizada nos empreendimentos imobiliários privados. Origina-se da necessidade de viabilizar e executar projetos de loteamento em contextos nos quais o proprietário das terras não dispõe de conhecimento técnico ou dos recursos financeiros exigidos.

Essa forma de contratação é praticada há muitos anos e passou a ser expressamente prevista na Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766/1979) em 2021, com a inclusão do art. 2º-A pela Lei 14.118/2021. A Lei de Parcelamento passou a designar como “empreendedor”, além do proprietário do imóvel a ser parcelado (art. 2º-A, alínea “a”), a pessoa física ou jurídica contratada para executar o parcelamento em regime de parceria, sob obrigação solidária.

Nesse regime, tanto o parceiro executor como o proprietário do imóvel respondem pelo cumprimento das obrigações relativas ao loteamento, e o contrato de parceria deve ser averbado na matrícula do imóvel (art. 2º-A, alínea “d”).

Ao parceiro executor podem ser atribuídas diversas funções. Usualmente, cabe a ele assumir os custos e a responsabilidade técnica pelos estudos, projetos e levantamentos para aprovação do loteamento perante os órgãos competentes, bem como a execução das obras. Também lhe compete, com frequência, o *marketing* e venda dos lotes urbanizados.

## 6. A parceria com empresa de desenvolvimento urbano

O modelo da parceria em loteamento pode ser adaptado à atuação das empresas de desenvolvimento urbano, viabilizando a cooperação com empresas privadas para o aproveitamento de uma oportunidade de negócio.

Nesse contexto, cada parceiro contribui para o êxito do empreendimento com recursos e competências específicos, visando ao objetivo comum de conceber, aprovar e implantar o loteamento e promover a adequada destinação dos lotes. O contrato de parceria disciplina o relacionamento entre os parceiros e organiza os esforços necessários à elaboração, à aprovação e à execução de projetos; à obtenção e destinação de recursos para as obras; e ao *marketing*, à comercialização e ao compartilhamento de resultados.

O aspecto central reside na definição de um modelo de negócio que conjugue os recursos e esforços dos parceiros, permitindo a implantação do loteamento no menor prazo possível e com resultados adequados. Esse modelo deve contemplar a comercialização de uma parcela dos lotes como instrumento de viabilidade econômica do empreendimento e ser concebido em consonância com a missão institucional da empresa de desenvolvimento urbano. Seus resultados devem se reverter em benefícios concretos para a cidade e para a coletividade e em recursos passíveis de reinvestimento no atendimento a outras demandas de urbanismo.

## 7. Os requisitos da parceria

A implantação do loteamento no âmbito de uma parceria em oportunidade de negócio pressupõe a demonstração da viabilidade jurídica, técnica e

econômico-financeira da parceria, bem como a avaliação comparativa dos custos e benefícios da atuação em parceria em relação a outras alternativas disponíveis.

Devem ser observados os requisitos estabelecidos no Regulamento Interno de Licitações e Contratos da empresa estatal, assim como em eventuais normas internas específicas sobre oportunidades de negócio.

A escolha do parceiro deve ser devidamente motivada, com demonstração das características particulares que o tornam mais adequado ao empreendimento. Deverão ser demonstradas as razões que evidenciam a superioridade do parceiro em relação às demais empresas do mercado.

Nesse contexto, a exigência legal de justificativa da “inviabilidade de procedimento competitivo”, prevista no art. 28, § 3º, II, não se refere à inexistência de múltiplos interessados, mas à inadequação da licitação como método de seleção do parceiro. Assim, é possível que existam diversas empresas potencialmente aptas, sem que isso imponha a realização de licitação.

## **8. O afastamento da licitação e da contratação direta**

Os critérios e procedimentos rígidos da licitação não se mostram adequados para avaliar as características particulares do parceiro e para estabelecer as bases do futuro empreendimento.

A licitação é voltada à celebração de contratos ordinários, nos quais o objeto já se encontra previamente definido e a seleção da proposta mais vantajosa se dá por critérios objetivos e fixados pela lei. Nas parcerias em oportunidades de negócio, ao contrário, o desafio consiste em identificar o parceiro e construir o plano de negócio por meio de diálogo, com discussão de projetos e alinhamento de objetivos.

Também por isso, não se aplicam às parcerias em oportunidades de negócio os procedimentos da contratação direta. A própria Lei 13.303 afasta a sua aplicação quando alude, no art. 28, § 3º, aos “dispositivos deste Capítulo”.

Para evitar confusão com as hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade de licitação), a doutrina e a jurisprudência adotaram outras expressões. Nos casos de parceria em oportunidade de negócio fala-se em “inaplicabilidade da licitação”, “não cabimento”, “exclusão” ou “não observância”.

## **9. A solução do chamamento público**

A inaplicabilidade da licitação ou do processo de contratação direta não dispensa a adoção de um processo que fundamente a seleção do parceiro. Esse processo pode assumir a forma de um chamamento público, por meio do qual a empresa de desenvolvimento urbano divulga ao mercado sua intenção de firmar uma parceria, indicando as premissas do negócio e os critérios de seleção.

Nesse momento, o plano de negócio ainda não estará completamente definido. Alguns elementos, como o percentual de participação da empresa de desenvolvimento urbano nos resultados, podem servir como critérios de comparação, enquanto outros serão desenvolvidos de forma conjunta com o parceiro selecionado.

Recomenda-se que o plano de negócio preliminar resulte do próprio processo de chamamento público, a partir das propostas apresentadas pelos interessados. Com base nessas propostas, poderá ser celebrado um memorando de entendimentos, seguido das negociações necessárias à formalização da parceria.

## **10. Conclusão**

A Lei 13.303 autoriza que empresas estatais aproveitem oportunidades de negócio em associação com parceiros privados, sem a necessidade de realizar licitação ou processo de contratação direta.

Essa possibilidade alcança as empresas de desenvolvimento urbano. Em determinadas circunstâncias, o loteamento de áreas públicas pode configurar uma oportunidade de negócio a ser aproveitada em regime de parceria. A empresa de desenvolvimento urbano se associa com um parceiro para conceber, aprovar e executar o loteamento e promover a adequada destinação aos lotes. A comercialização de parte deles viabiliza o empreendimento.

Observados os pressupostos legais e os regulamentos internos da empresa, esse modelo apresenta viabilidade jurídica e pode se traduzir em um importante mecanismo de viabilização de loteamentos, de conjugação de recursos públicos e privados e de ampliação da capacidade de atuação da empresa de desenvolvimento urbano no cumprimento de sua missão institucional.

## **Informação bibliográfica do texto**

NIEBUHR, Karlin Olbertz; JARDIM, Raphaela Thêmis Leite; LOPES, Daniel Carvalho. Loteamentos e oportunidade de negócio na Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 227, janeiro de 2026, disponível em <http://www.justen.com.br>, acesso em [data].