

ORIENTAÇÃO TÉCNICA CGE Nº05/2025

1. INTRODUÇÃO

Esta Orientação Técnica trata de consulta, através do ofício nº 000798/2024/CAGECE/SSU, de 26 de setembro de 2024, acerca da possibilidade jurídica e administrativa de celebração de parcerias pela CAGECE, nos moldes da Lei nº 13.019/2014, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 32.810/2018.

O ofício supracitado originou-se da necessidade identificada pela CAGECE de possíveis parcerias firmadas pela CAGECE com Organizações da Sociedade Civil (OSC), em regime de mútua cooperação para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, voltadas sobretudo para a sustentabilidade ambiental.

2. DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE ORIENTAÇÃO

A Lei Complementar nº. 309/2023, que estabelece competências e valores desta CGE, define orientação e prevê sua respectiva admissibilidade de emissão da seguinte forma:

Art. 2.º Para fins desta Lei Complementar, considera-se:

(...)

XIII – Orientação: manifestação emitida em resposta a consultas técnicas efetuadas pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo Estadual sobre casos concretos ou por deliberação da própria CGE sobre matérias afetas à atuação da CGE, visando prevenir eventos de riscos, a recorrência de fatos que impliquem ameaças ao cumprimento dos objetivos institucionais e a aperfeiçoar processos de trabalho;

(...)

Art. 4.º Compete à CGE:

(...)

§ 5.º Os órgãos e as entidades estaduais poderão formular consultas técnicas à Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, as quais devem ser acompanhadas dos autos pertinentes e instruídas adequadamente com pareceres conclusivos das áreas técnicas dos interessados.

§ 6.º Excepcionalmente, nas hipóteses de comprovada urgência ou de impedimento ou suspeição dos agentes públicos dos órgãos e das entidades estaduais interessados, as exigências previstas no parágrafo anterior poderão ser dispensadas, mediante autorização do Secretário de Estado Chefe da Controladoria e Ouvidoria Geral.

§ 7.º As orientações expedidas pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado têm natureza eminentemente técnica, cabendo à Procuradoria-Geral do Estado as orientações de

natureza jurídica, nos termos dos arts. 21, 26 e 27 da Lei Complementar Estadual n.º 58, de 31 de março de 2006.

Observando a definição de orientação e os §§5º e 6º citados acima, embora a CAGECE não tenha apresentado em seu pedido nenhum parecer conclusivo de suas áreas técnicas, por se tratar de caso concreto e com o objetivo de prevenir riscos, a recorrência de fatos que possam implicar ameaças ao cumprimento dos objetivos institucionais, e por representar oportunidade de aperfeiçoamento dos processos de trabalho, esta CGE considera admissível o pedido de orientação.

Quanto ao §7º citado acima, a presente orientação, além de não tratar de divergências jurídicas, limita-se à demanda solicitada e não adentra em questões de conveniência e oportunidade, afetas à gestão dos órgãos e entidades.

3. DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE À CAGECE

A CAGECE, por ser uma sociedade de economia mista, tem suas parcerias regidas pela Lei nº 13.303/2016; pelo Decreto Estadual nº 32.243/2017 e pelo regulamento próprio da estatal¹.

3.1. DA LEI Nº 13.303/2016

A Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais) disciplina o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista, abrangendo aquelas que prestam serviços públicos.

O artigo 27, § 3º dessa Lei das Estatais expressamente autoriza tais empresas a firmarem convênios ou contratos de patrocínio com pessoas jurídicas e físicas para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculados ao fortalecimento de sua marca institucional e observando, no que couber, as normas de licitação e contratos da referida lei:

Art. 27. A empresa pública e a sociedade de economia mista terão a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

§ 3º A empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei.

¹ COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTO DO CEARÁ (CAGECE). **Regulamento de Licitações e Contratos da Cagece**. Fortaleza: Cagece, 2021. Atualizado até a Revisão n. 4, aprovada na 667ª Reunião do Conselho de Administração da Cagece em 16 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.cagece.com.br/wp-content/uploads/2025/01/REGULAMENTO-DE-LICITACOES-E-CONTRATOS_2021-REV_04_Capa-Atualizada.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

Assim, a possibilidade da CAGECE firmar convênio com OSC encontra amparo na Lei das Estatais supracitada, desde que observados os requisitos mencionados, especialmente quanto à vinculação com o fortalecimento da marca da estatal.

3.2. DO DECRETO ESTADUAL Nº 32.243/2017

Conforme SILVA e NUNES², já há no arcabouço legal cearense regulamentos da Lei nº 13.303/2016:

O Governo do Estado do Ceará, atualmente, possui controle acionário em 11 empresas estatais, duas constituídas sob a forma de empresa pública, e nove sob a forma de sociedade de economia mista (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2019). No Ceará, a Lei 13.303/2016 foi regulamentada pelos Decretos 32.112/2016 e 32.243/2017 (SILVA, A. P. M.; NUNES, P. R. C, 2019, p. 2).

O art. 2º do Decreto nº 32.243/2017, que dispõe sobre a aplicação, no âmbito estadual, da Lei Federal nº13.303, de 30 de junho de 2016, para as empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado do Ceará de maior receita operacional, que é o caso da CAGECE³, assim assevera quando menciona a possibilidade dessas estatais firmarem contratos:

Art. 2º As empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas pelo Estado do Ceará anteriormente à vigência da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, submetem-se, a contar de 1º de julho de 2016, às novas regras de licitação e contratos previstas na legislação federal, à exceção quanto às matérias dispostas nos incisos I a VI, do art. 71, do Decreto Federal nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, cuja aplicabilidade deverá obedecer ao prazo máximo previsto no art. 1º, deste Decreto, observado o disposto no § 3º, deste artigo.

§ 1º Regulamento específico será editado pelas empresas estatais dispondo sobre regras de procedimento aplicáveis às licitações e contratações, inclusive quanto às matérias a que se referem os incisos I a VI, do art. 71, do Decreto Federal nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016.

A particularidade do Decreto nº 32.243/2017 mencionar os incisos I a VI do Decreto Federal chama a atenção pelo fato do Decreto Estadual excetuar tais trechos, permitindo implicitamente que, no que couber, o mais daquele Decreto Federal poderá ser observado pelas estatais alencarinhas.

Nesse diapasão, esse diploma infralegal da União elenca oito incisos nos §§ 3º e 4º do art. 44, os quais disciplinam os convênios no âmbito das estatais da União, mas que pode inspirar,

² SILVA, A. P. M.; NUNES, P. R. C. **Nível de governança das empresas estatais controladas pelo Estado do Ceará à luz da Lei 13.303/2016 e Decretos Estaduais regulamentadores.** In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO (SEMEAD), 22., 2019, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: SEMEAD, 2019. p. 1-17. ISSN 2177-3866. Disponível em: https://www.cge.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/20/2019/12/Silva_Nunes_2019_N%C3%ADvel-de-governan%C3%A7a-das-empresas-estatais-....pdf. Acesso em 02 abr. 2025.

³ Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE, *Release de Resultados 4T24 e 2024* (Fortaleza: Cagece, 2025), disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/453f613e-0973-43e7-8d2a-680a86a2d55d/d6119ee9-92f1-867b-98e3-9c8fbac2b0c?origin=1>, acesso em: 10 abr. 2025.

em tese, e naquilo que for compatível, os normativos das estatais não dependentes do Ceará, uma vez que o Decreto Estadual remete ao Federal como dito acima:

DECRETO FEDERAL Nº8.945, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016

CAPÍTULO III

DA FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA ESTATAL

Art. 44. A empresa estatal terá a função social de realização do interesse coletivo ou de atendimento a imperativo da segurança nacional expressa no instrumento de autorização legal para a sua criação.

[...]

§ 3º A empresa estatal poderá celebrar instrumentos de convênio quando observados os seguintes parâmetros cumulativos:

I - a convergência de interesses entre as partes;

II - a execução em regime de mútua cooperação;

III - o alinhamento com a função social de realização do interesse coletivo;

IV - a análise prévia da conformidade do convênio com a política de transações com partes relacionadas;

V - a análise prévia do histórico de envolvimento com corrupção ou fraude, por parte da instituição beneficiada, e da existência de controles e políticas de integridade na instituição; e

VI - a vedação de celebrar convênio com dirigente de partido político, titular de mandato eletivo, empregado ou administrador da empresa estatal, ou com seus parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau, e também com pessoa jurídica cujo proprietário ou administrador seja uma dessas pessoas.

§ 4º Além do disposto no § 3º, a celebração de convênio ou contrato de patrocínio deverá observar os seguintes parâmetros cumulativos adicionais:

I - a destinação para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica;

II - a vinculação ao fortalecimento da marca da empresa estatal; e

III - a aplicação, no que couber, da legislação de licitações e contratos.

Não se mostra inadequado que a estatal cearense considere, na construção do arcabouço infralegal, decretos de outros entes, aliás como já o faz no seu regulamento próprio quando evoca o Decreto Federal nº 8.538/2015⁴:

A Cagece pode exigir a subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, de acordo com os termos previstos no inciso II do Artigo 48 da Lei Complementar n. 123/2006 e no Artigo 7º do Decreto Federal n. 8.538/2015 (CAGECE, 2021, p. 121).

O uso de outras normas é bem-vindo, sobretudo quando estas enaltecem princípios como a boa prática administrativa. Ademais, as estatais cearenses foram implicitamente incentivadas como dito acima, pelo Decreto Estadual nº 32.243/2017, a seguir em sua regulamentação o Decreto Federal nº 8.945/2016.

E para colaborar com tal entendimento, cita-se a doutrina de LIMA e BRAGAGNOLI⁵:

Surgiu, assim, o desafio de criar normas e institutos para regulamentar o que a Lei das Estatais não detalha ou não prevê. E é nesse ponto que surge a necessidade latente de as empresas públicas e sociedades de economia mista observarem o ordenamento jurídico como um todo e buscar absorver o que possa ser útil e eficiente, mediante análise crítica dos institutos já postos (LIMA e BRAGAGNOLI, 2022, p. 05).

Ademais, a Lei nº 13.303/2016 previu um prazo para que empresas sob sua regência, tal como a CAGECE, pudesse adaptar-se, inclusive quanto à celebração de convênios:

Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

3.3. DO REGULAMENTO PRÓPRIO DA CAGECE

O Regulamento de Licitações e Contratos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE[6] é o instrumento normativo que disciplina as formas de contratação utilizadas pela Companhia, visando assegurar práticas transparentes, eficientes e compatíveis com os princípios da governança pública. Aprovado inicialmente em 2021 e atualizado até sua Revisão n.º 4, em 2024, o regulamento tem por base a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), e contempla, entre outras formas de contratação, a celebração de convênios.

A celebração de convênios pela CAGECE está prevista na Seção 7 – Convênios, Termos de Cooperação e Protocolo de Intenções, a partir do Art. 111 do regulamento próprio em comento, o qual estabelece:

⁴Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

⁵ LIMA, Arthur; BRAGAGNOLI, Renila. As Estatais e a Nova Lei de Licitações e Contratos. Sollicita, 24 set. 2022. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/18912>. Acesso em: 07 abr. 2025.

Os convênios podem ser celebrados quando ocorrerem interesses mútuos entre a Cagece e outras entidades, visando à execução de projetos de cunho social, educacional, científico, cultural ou esportivo, mediante ação conjunta” (CAGECE, 2024, p. 132)

3.3.1. DO OBJETO

Essa disposição normativa, aliás, não guarda incompatibilidades com a compreensão contemporânea e abrangente do conceito de meio ambiente, conforme propugnado por José Afonso da Silva. Segundo o autor:

“O conceito de meio ambiente deve ser globalizante, abrangente de toda a natureza, o artificial e original, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arquitetônico” (SILVA, 2004, p. 20, apud SILVA, 2007, p. 3)

Dessa forma, percebe-se que o meio ambiente não se limita à dimensão natural, abrangendo os elementos naturais, artificiais e culturais, o que legitima e fundamenta iniciativas da CAGECE voltadas à sustentabilidade em sentido amplo — inclusive aquelas desenvolvidas em parceria com OSCs.

A possibilidade de a CAGECE firmar parcerias com organizações da sociedade civil para fins de políticas voltadas à sustentabilidade, portanto, encontra consonância com a doutrina, com a sua regulamentação própria e com a legislação pertinente.

3.3.2. DA PESSOA DO CONVENIENTE

O mesmo art. 111 do Regulamento próprio da Estatal menciona que a CAGECE poderá firmar convênios com outras entidades, não definindo que entidades são essas. Contudo os demais normativos, que tratam de convênios ou de estatais não dependentes, permitem a compreensão de que as entidades abrangem não apenas aquelas regidas pelo direito público ou privado com capital estatal majoritário, mas também aquelas submetidas ao regime jurídico privado sem a presença do Estado ou com a presença minoritária deste no seu capital votante. Assim, o Decreto Federal nº 8.945/2016 prevê:

DECRETO Nº 8.945, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2016

Art. 1º Este Decreto regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

VI - sociedade privada - entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e cuja maioria do capital votante não pertença direta ou indiretamente à União, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; e [...]. (grifos nossos).

Já a Lei nº 13.019/2014, apesar de não reger as estatais não dependentes como veremos no tópico 5 (cinco) desta OT, traz no rol de conceitos o seguinte sobre entidades:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Daí a compreensão de que, em relação à pessoa com quem se quer firmar convênio, a CAGECE, ao nosso ver, não encontra óbice quando pretender fazê-lo como uma OSC.

3.3.3. DO MONITORAMENTO

O art. 111 do Regulamento da CAGECE, supracitado, é complementado por diversos parâmetros obrigatórios, como a convergência de interesses, a execução em regime de mútua cooperação e a análise da integridade institucional da entidade parceira, incluindo histórico de envolvimento com corrupção (Art. 111, item 1, alíneas “a” a “f”).

Além disso, o regulamento estabelece, entre outros, os seguintes requisitos para celebração de convênios:

2 – A celebração de convênio depende da aprovação prévia de plano de trabalho pelo gestor da unidade instrutora, que deve conter, conforme o caso, o seguinte: a) os encargos dos partícipes do convênio; b) metas do convênio e formas de auferi-las; c) previsão de aporte financeiro, assim como sua forma e cronograma de repasse, que deve ser empregado exclusivamente no objeto do convênio; d) se o convênio compreender aporte de recursos próprios pelo partícipe, comprovação de que eles estão devidamente assegurados; e) prazos e meios para a comprovação, por meio de evidências, de uso dos repasses, cujo não atendimento impedem a realização de repasses subsequentes; f) prazos e etapas de execução, de vigência, previsão de encerramento e possibilidade de denúncia; g) destinação dos bens remanescentes; h) obrigação do partícipe de prestação de contas final, com a obrigação de restituição de saldos do aporte financeiro que, apesar de repassados, não tenham sido utilizados ou tenham sido indevidamente utilizados pelo partícipe.

Outros elementos exigidos são: cronograma de repasse financeiro, comprovação de recursos, meios de prestação de contas e prazos de vigência. A prestação de contas deve ser

acompanhada de evidências, e qualquer valor não utilizado ou usado indevidamente deve ser devolvido à CAGECE.

Por fim, o regulamento estabelece que os convênios:

“Sujeitam-se às regras sobre a formalização de contratos previstas neste Regulamento” (CAGECE, 2024, p. 134).

E podem ser alterados conforme a conveniência dos partícipes, desde que observado o plano de trabalho e submetido à análise jurídica.

4. DA NÃO APLICAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 119/2012

Por outro lado, afasta-se a incidência da Lei Complementar Estadual n.º 119/2012 para disciplinar tais parcerias em cuja posição de concedente figuraria a CAGECE. A LC nº 119/2012, como se depreende do seu artigo 1º, §1º, inciso II, aplica-se exclusivamente às empresas estatais dependentes:

Art. 1º Esta Lei Complementar define as regras para convênios, instrumentos congêneres, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação, que envolvam ou não transferência de recursos financeiros, celebrados entre os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e entes e entidades públicas, pessoas jurídicas de direito privado, pessoas físicas e organização da sociedade civil para consecução de finalidades de interesse público e recíproco no regime de mútua cooperação.

§ 1º Subordinam-se ao regime desta Lei Complementar:

I – os órgãos públicos integrantes da administração direta;

II – as autarquias, as fundações públicas, os fundos e as empresas estatais dependentes, na forma do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

III – as pessoas jurídicas de direito privado e as pessoas físicas que recebam recursos financeiros mediante convênios e instrumentos congêneres;

IV – Organização da Sociedade Civil de que trata a Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

O §1º, art. 1º da Lei Complementar (LC) n.º 119/2012 e suas alterações, supracitado, ao listar os entes que se subordinam ao regime dessa lei, não inclui explicitamente as empresas estatais não dependentes, como a CAGECE. Alguns pontos corroboram essa interpretação:

a) Exclusão de empresas estatais não dependentes: O inciso II do §1º menciona apenas "empresas estatais dependentes". A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) define empresas estatais dependentes como aquelas que recebem do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Empresas estatais não

dependentes, como a CAGECE, que geram suas próprias receitas e não dependem de repasses do Estado para custeio, não se enquadram nessa definição.

b) Interpretação restritiva: Em direito administrativo, a interpretação de normas que impõem restrições ou obrigações a entidades públicas deve ser restritiva. Ou seja, a norma se aplica apenas aos casos expressamente previstos. Como a CAGECE não se enquadra na definição de empresa estatal dependente, ela não estaria sujeita à LC n.º 119/2012 e suas alterações.

c) Natureza jurídica: A CAGECE é uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, embora com participação majoritária do Estado. Essa natureza jurídica a diferencia dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, que são expressamente mencionados na lei.

Portanto, a conclusão de que a LC n.º 119/2012 não se aplica à CAGECE revela-se juridicamente fundamentada. Sendo assim, a viabilidade das parcerias suscitadas no ofício em comento se resume no questionamento da possível elaboração de normativos próprios, pela CAGECE, para que se possa compatibilizar, naquilo que couber, os deveres de transparência e controle das parcerias.

5. DA NÃO APLICAÇÃO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL Nº 13.019/2014

Sendo a CAGECE uma estatal não dependente, não há fundamento legal para a aplicação desse diploma normativo (Lei Federal nº 13.019/2014) a suas parcerias, vez que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, não se aplica às empresas estatais não dependentes. Pois o artigo 2º, inciso II, da referida lei define "Administração Pública" como:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

II - administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, e suas subsidiárias, alcançadas pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição Federal (grifou-se).

E essa não aplicação decorre da interpretação que o §9º do artigo 37 da Constituição Federal abrange apenas as estatais que recebem recursos públicos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, o que não é o caso da CAGECE, uma empresa estatal autossuficiente:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

6. DA CONCLUSÃO

Portanto, a CAGECE pode firmar convênios com OSCs com fundamento na Lei das Estatais (Lei n.º 13.303/2016), desde que respeitados os requisitos legais e eventuais normativas estaduais complementares. Entretanto, não há amparo na LC n.º 119/2012 e no Decreto n.º 32.810/2018, nem em suas respectivas alterações para tal, uma vez que esses diplomas legais se aplicam exclusivamente às entidades e empresas estatais dependentes, dentre outros atores, na posição de concedente.

Assim, considerando a possibilidade da existência de novos questionamentos, colocamo-nos à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.
