

Convênios com fundações governamentais de direito privado e empresas estatais

Patricia Helena Massa¹

Renata Santiago Pugliese²

Sumário: 1. Breves considerações sobre o tema: a posição institucional quanto à viabilidade de celebração do ajuste. 2. Da ausência de regramento específico sobre o tema e da possibilidade de repasse de recursos para entidades da administração indireta. 2.1. Da possibilidade de celebração de convênio de despesa com entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado. 2.2. Das regras aplicáveis ao ajuste. 3. Propostas de consolidação de entendimento. Bibliografia.

1. Breves considerações sobre o tema: a posição institucional quanto à viabilidade de celebração do ajuste

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo possui entendimento firme³ quanto à possibilidade de celebração de convênio com pessoas

1 Procuradora do Estado de São Paulo. Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

2 Procuradora do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Ambiental pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

3 Os diversos precedentes da Assessoria Jurídica do Governo foram compilados no item 7 do parecer AJG nº 91/2007: “7. Os precedentes desta Assessoria Jurídica são vários, todos em relação à celebração de convênios com pessoas jurídicas de direito privado (muitas com finalidade lucrativa), **sem ônus para o Estado e sem exclusividade**, tendo por objeto a cooperação visando à capacitação de servidores, na área de informática, mediante a realização de cursos, palestras etc. (Pareceres AJG nºs 1012/05, cópia anexa, 0821/05,

jurídicas de direito privado com finalidade lucrativa, ainda que não integrantes da administração indireta, desde que sem ônus para o Estado – ou seja, sem repasse de recursos para o parceiro privado – e sem exclusividade, o que pressupõe a prévia realização de chamamento público para escolha do conveniente ou celebração de ajuste com todos os interessados.

Com relação às organizações da sociedade civil (conceito que alberga as fundações governamentais de direito privado⁴), a celebração de convênio com repasse de recursos não apenas é possível, como foi objeto de recente e detida regulamentação pela Lei federal nº 13.019/2014.

Em decorrência, a celebração de convênio com entidades da administração indireta sem transferência de recursos pelo Estado e, no caso das fundações governamentais de direito privado, também com repasse de recursos, não parece encontrar nenhuma resistência do ponto de vista jurídico, senão ressalvas pontuais.

De fato, o questionamento quanto à viabilidade de celebração de convênio apenas se faz presente quando as entidades privadas convenientes possuem natureza empresarial – seja prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica em sentido estrito – e há pretensão de repasse de recursos pelo Estado, em especial quando o escopo do convênio está inserido na atividade econômica usualmente desenvolvida

0762/05, 0712/05, dentre outros); a compilação, divulgação, com posteriores atualizações da legislação e atos regulamentares que incidem sobre a atividade da construção civil no Estado de São Paulo, bem como a divulgação das licitações públicas no Estado na área de edificação e construção pesada, no *site* da internet da empresa Press Comunicações Ltda. (Parecer AJG nº 0687/03); a implementação de ações sociais de combate à fome, mediante a doação pela empresa de 60.000 kg de produtos alimentícios, de sua produção, para entidades assistenciais, indicadas pela Pasta, bem como ministrar curso de capacitação – Programa Nutrir para Instituições Sociais, para profissionais indicados pela SEADS (Parecer nº 0725/03); a cooperação material para o reforço do policiamento comunitário junto à zona rural, mediante a disponibilização de veículo e doação de bens (Parecer AJG nº 0932/03, cópia anexa). Por meio do Parecer AJG nº 1688/2005 foi analisada a viabilidade de edição de decreto, integrado por instrumento-padrão, autorizando a Secretaria da Segurança Pública a celebrar convênios com entidades públicas ou privadas visando à colaboração em atividades de segurança pública (cópia anexa).”

4 Para melhor entendimento do conceito de fundações governamentais de direito privado, recomendável a leitura do despacho de aprovação do Parecer AJG nº 139/1997, que aborda a questão de forma profunda e didática.

pela entidade, sendo um objeto, em tese, licitável pela Administração Pública.

Embora o tema ainda não tenha sido objeto de profunda análise pela Procuradoria Administrativa, encontramos alguns precedentes da extinta Assessoria Jurídica do Governo (atribuição atualmente desempenhada pela Assessoria Jurídica do Gabinete) e da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria pela possibilidade de celebração do Ajuste.

Em linhas gerais, entende-se que, para celebração de convênio de despesa⁵ com empresas estatais, basta a convergência de interesses na execução do objeto – consagrada na aderência do escopo do convênio ao objeto social da Companhia – e a ausência de previsão de pagamento com caráter retributivo. Para essa espécie de convênios, entende-se possível apenas o ressarcimento dos custos operacionais necessários à execução do convênio, como consignado no item 13.6 do Parecer AJG nº 613/2011:

13.6. Considerando a natureza jurídica do instrumento em exame (convênio), observo que é juridicamente inviável o pagamento a título de remuneração, taxa de gerenciamento ou taxa de administração de qualquer atividade desenvolvida pela DERSA. Cabe ao Estado apenas ressarcir os custos operacionais em que a DERSA incorrer nas atividades relacionadas à execução do objeto do ajuste. A natureza de mero ressarcimento de despesas (reembolso) deverá ser claramente identificável nas prestações de contas a serem apresentadas. Vale dizer, admite-se o reembolso de despesas assumidas pela DERSA para o desempenho de suas atividades contempladas no ajuste e no plano de trabalho, sendo inviável, como se disse, qualquer forma de remuneração ou vantagem pecuniária. (grifo no original)

Por fazerem referência a elementos constantes do processo administrativo dos casos concretos enfrentados, não resta claro, da análise dos precedentes, quais custos operacionais podem ser ressarcidos: se apenas o custo de eventuais contratações ou se os custos administrativos neces-

5 Convênio em que o Estado atua como Concedente, repassando recursos ao outro partícipe (Conveniente).

sários à execução do objeto, como o gasto material e de pessoal para a realização de licitações.

Por outro lado, quanto ao cabimento dessa espécie de ajuste, verifica-se, da análise dos precedentes, em especial dos relacionados à DERSA⁶ e à EMAE⁷, a preocupação em assinalar a aderência do objeto do convênio ao serviço público desempenhado pela Companhia.

Com efeito, apenas no recente precedente envolvendo a CPOS – empresa estatal que atua no ramo da construção civil – defende-se, de forma expressa, a existência de discricionariedade da Administração para celebrar convênio ou contrato com suas empresas estatais, independentemente de ser prestadora de serviço público ou exploradora de atividade econômica em sentido estrito.⁸

Entretanto, por se tratar de precedentes analisados a partir de casos específicos, propomos a seguir uma análise vertical do tema, partindo da legislação em vigor para formular propostas de orientação.

-
- 6 No Parecer GPG/Cons nº 43/2008, que aborda questionamento da DERSA quanto à necessidade de ressarcimento da Companhia por custos administrativos diante da concessão da obra executada no âmbito de convênio, a parecerista sustenta ser a DERSA mero instrumento de descentralização, ressaltando a ausência de perspectiva de resultado lucrativo. Ao cabo, conclui pela necessidade de ressarcir a Companhia pelos custos efetivamente vinculados à execução do objeto, em cumprimento ao convênio celebrado. Por sua vez, o Parecer AJG nº 613/2011, que conclui pela viabilidade de celebração do ajuste, vale-se de argumentos expendidos no Parecer GPG/Cons nº 43/2008, no sentido de ser a DERSA “mera ‘executora’, ficando-lhe atribuída a execução, em seu nome, mas com recursos do Estado, de serviços públicos relativos ao empreendimento, e, nessa qualidade, poderia a referida empresa ser ressarcida dos recursos próprios e dos custos administrativos alocados à obra, em cumprimento às disposições do aludido convênio”.
- 7 No Parecer AJG nº 745/2009, destaca-se a justificativa apresentada pela EMAE, no sentido de a área para implantação do Parque estar incluída em seu contrato de concessão, o que justificaria a assunção da responsabilidade pela gestão do projeto.
- 8 De acordo com o Parecer SUBG/Cons nº 38/2016 e 43/2016, “o Estado cria uma empresa estatal por considerar que ela atuará com maior eficiência na consecução de determinado objetivo. Logo, nada mais lógico do que o Estado ajustar com as entidades a ele vinculadas, seja por contrato ou convênio, a finalidade pretendida. A escolha do instituto, evidentemente, ensejará a aplicação de determinado regime jurídico à relação, que influenciará, por exemplo, a possibilidade de previsão de lucro, a fixação de cláusula penal e a previsão do prazo do ajuste. Por esse motivo, antecedendo à decisão, deverão ser sopesadas as vantagens e desvantagens de cada modelagem”.

2. Da ausência de regramento específico sobre o tema e da possibilidade de repasse de recursos para entidades da administração indireta

Os convênios administrativos são regulados, de forma geral, pelo artigo 116 da Lei federal nº 8.666/93 e pelo Decreto estadual nº 59.215/2013.

Embora no âmbito federal a matéria tenha sido objeto de minuciosa regulamentação, o Estado de São Paulo se limitou a definir, por Decreto, o procedimento necessário à celebração dos ajustes, ficando a cargo das consultorias jurídicas dos órgãos convenientes e à Assessoria Jurídica do Gabinete (AJG) delimitar suas balizas.

Ocorre que, para a execução de seu *mister*, os Procuradores se valem, dentre outras fontes, de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que, em sua maioria, foram firmados com base na regulamentação federal, que, inequivocamente, não vincula o Estado de São Paulo.

Afinal, diante da autonomia administrativa dos estados consagrada no artigo 25 da Constituição da República, afora as normas gerais previstas na Lei federal nº 8.666/93, não está o Estado vinculado às regras federais relativas a convênios.

Diante desse cenário, para avaliar adequadamente a celebração de convênios entre a administração direta e suas entidades com personalidade jurídica de direito privado – empresas estatais e fundações governamentais de direito privado –, necessário se distanciar da abordagem proposta pela atual doutrina específica sobre convênios. Para tanto, propomos avaliar a legislação em vigor e os espaços interpretativos para disciplina da questão.

2.1. Da possibilidade de celebração de convênio de despesa com entidades da administração indireta com personalidade jurídica de direito privado

A Lei federal nº 8.666/93, em seu artigo 116, §1º, registra apenas a necessidade de fixação de metas, etapas e cronograma de execução no Plano de Trabalho, nada disciplinando sobre as hipóteses de cabimento do convênio.

Da mesma forma, o Decreto estadual nº 59.215/2013, que disciplina a celebração de convênios no Estado, se limita a tratar de questões procedimentais, tais como a autoridade competente para autorizar a celebração do convênio, os elementos essenciais para instrução do processo e o conteúdo mínimo do plano de trabalho (repetindo, neste ponto, a lei federal) e do termo de convênio.

A caracterização do instituto como meio adequado para reger parcerias entre os entes federados e as pessoas a ele vinculadas apenas foi positivada na recente Lei federal nº 13.019/2014, que, em seu artigo 84, parágrafo único, inciso I, assim dispõe:

Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I – entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II – *omissis* (grifo nosso)

A legislação específica de convênios, portanto, não apresenta qualquer regra quanto ao seu cabimento.

No que toca à legislação financeira, a transferência voluntária de recursos está disciplinada no artigo 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a destinação de recursos sem prévia autorização por lei específica para cobrir **necessidades gerais** de fundações e empresas estatais:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir **necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas** deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive **fundações públicas e empresas estatais**, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição

de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital. (grifos nossos)

No mesmo sentido são os artigos 18 e 19 da Lei federal nº 4.320/1964, que, ao disporem sobre subvenções econômicas, se referem a repasses para cobertura de *deficit*, não ao custeio de projeto específico, como é o caso dos convênios.

Art. 18. A cobertura dos *deficit* de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

- a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;
- b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Portanto, não há, na legislação financeira aplicável ao Estado, previsão normativa que proíba, de forma expressa, o repasse de recursos financeiros para fundações e empresas estatais voltados à execução de projeto de interesse da Administração Direta.

Com efeito, a única limitação à livre celebração de convênios com as entidades da administração indireta parece decorrer do artigo 173 da Constituição da República e da legislação societária.

De acordo com o disposto no artigo 173, §1º, inciso II, e §2º, da Constituição da República, aplicável às empresas estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito, estas deverão se sujeitar ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, não podendo gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Ademais, por força do artigo 238 da Lei Federal nº 6.404/76, o ente controlador da empresa estatal tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, dentre os quais o de não levá-la a favorecer outra sociedade em prejuízo dos acionistas minoritários e de não contratar com a companhia, diretamente ou através de outrem, em condições de favorecimento ou não equitativas.

No mesmo sentido, o comando dirigido aos administradores da companhia, previsto no artigo 245 da Lei federal nº 6.404/76, que veda o favorecimento da sociedade controladora e determina que zelem “para que as operações entre as sociedades, se houver, observem condições estritamente comutativas, ou com pagamento compensatório adequado”.

A preocupação com a comutatividade dos ajustes entre empresa controlada e controladora foi reafirmada na recém editada Lei federal nº 13.303/2016, que, no artigo 8º, inciso VII, exige que as empresas públicas e sociedades de economia mista elaborem e divulguem “política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade, que deverá ser revista, no mínimo, anualmente e aprovada pelo Conselho de Administração.”

Por outro lado, não se pode olvidar que a Lei federal nº 6.404/76, em seu artigo 238, reconhece a possibilidade de as atividades da companhia serem orientadas “de modo a atender ao interesse público que justificou sua criação”.

Exige-se do intérprete, portanto, uma solução intermédia, que privilegie a vocação das empresas estatais e considere a determinação constitucional de tratamento isonômico com relação às empresas privadas não estatais.

Com relação à primeira premissa, valioso o escólio de Mário Engler Pinto Junior, que afirma inexistir, no modelo constitucional brasileiro, “hipótese jurídica de a companhia controlada pelo Estado guiar-se exclusivamente pelos impulsos de mercado e de forma desvinculada do interesse público que lhe é peculiar”⁹. E acresce:

9 PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa Estatal – função econômica e dilemas societários*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 228.

[...] a presença de acionistas privados no capital da empresa não altera a natureza e a intensidade do respectivo interesse público. A diferença entre ambas [empresas públicas e sociedades de economia mista] reside na forma de conciliar o interesse público com a finalidade lucrativa inerente ao tipo societário ou, mais especificamente, na fixação de um limite ao sacrifício à lucratividade da companhia para o cumprimento de sua missão pública.¹⁰

Assim, sob o prisma da vocação da entidade, desde que o convênio cuide da execução de projeto convergente com o interesse público que inspirou a criação da Companhia, plasmado em seu objeto social, nada obsta sua celebração, ainda que em prejuízo do lucro.

Com relação à segunda premissa, vale assinalar que conceder tratamento isonômico com relação às empresas privadas pressupõe não apenas deixar de conceder benefícios como também não causar prejuízos¹¹. Portanto, o Convênio não pode ser veículo de favorecimento da empresa nem da entidade contratante, devendo os interesses particulares daquela e os públicos dessa serem atendidos em igual medida.

Diante disso, parece adequado afirmar que a celebração de convênio de despesa com empresas estatais é possível desde que haja confluência de interesses na consecução do objeto conveniado – ínsito à natureza do ajuste – e não acarrete prejuízo ou benefício desproporcional para a empresa, o que apenas poderá ser avaliado no caso concreto.

A amplitude do cabimento dos convênios de despesa não permite concluir, entretanto, pela discricionariedade administrativa para optar entre a celebração de convênio ou contrato.

10 Idem, p. 233-234.

11 Como assinala Aragão (*In: Curso de Direito Administrativo*, p. 129), “os fins públicos institucionais podem justificar a mitigação (nunca a supressão) dos seus objetivos puramente lucrativos (ex.: um banco estatal pode fornecer créditos subsidiados a pequenos agricultores ou uma estatal de petróleo pode ter de construir um gasoduto de integração energética nacional atendendo a uma política governamental), mas os seus objetivos lucrativos não podem ser mitigados por interesses públicos diversos dos que determinaram sua criação (ex.: um banco estatal pode ter de não fechar uma agência deficitária por ser a única instituição financeira presente em toda uma região, mas não pode ser obrigado a não fechar agência simplesmente para não aumentar o desemprego na região)”.

De fato, o convênio possui características que o tornam econômica e gerencialmente mais interessante do que o contrato para a Administração Pública se relacionar com suas entidades da administração indireta: não encontra o alardeado limite temporal do inciso VIII do artigo 24 da Lei federal nº 8.666/93, o que permite a celebração de ajustes com qualquer empresa estatal¹², e não se submete às regras de alterabilidade da avença da Lei federal nº 8.666/93.

Por outro lado, não há, no convênio, a possibilidade de obtenção de lucro, devendo o beneficiário receber apenas o necessário à cobertura dos custos do ajuste, não podendo se remunerar com os recursos do convênio.

Portanto, a opção por contratar ou conveniar pressupõe a decisão gerencial da empresa de cooperar para a execução do objeto a despeito do lucro, o que, certamente, não está no âmbito decisório da Administração Direta.

O limite para a decisão gerencial da Companhia, por sua vez, parece residir na impossibilidade de sofrer prejuízo com o ajuste – o que deverá ser avaliado casuisticamente pela Companhia, eis que o prejuízo financeiro pode ser sopesado com outro ganho decorrente do convênio – e na compatibilidade com sua política de transações com partes relacionadas.

2.2. Das regras aplicáveis ao ajuste

Frente à ausência de regra específica, a juridicidade das propostas de convênio costuma ser avaliada à luz dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública: por força do princípio da impessoalidade, exige-se procedimento seletivo para escolha do conveniente; em decorrência da eficiência e economicidade, exige-se o detalhamento minucioso da despesa, de forma a evitar o gasto desnecessário de recursos na execução de objetos, e a realização de pesquisa mercadológica e procedimento simplificado para aquisição de bens e serviços pelos convenientes. Sustenta-se, ainda, que deflui da natureza do instrumento a

12 Embora haja quem defenda a possibilidade de contratação ampla das empresas estatais (SOUTO, Marcos Juruena Villela Souto. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 108-109).

impossibilidade de pagamento de taxa de administração e de reembolso de algumas despesas de custeio, inclusive a de pessoal.

Ocorre que as entidades da administração indireta já estão sujeitas a derrogações publicísticas na sua atuação diuturna, pelo que devem ser submetidas a regras diferenciadas quando conveniam com entidades da administração direta.

No que toca à impessoalidade, a descentralização da atividade para fundação governamental ou para empresa estatal já denota o interesse do Estado em atuar *por meio* dessas entidades. Assim, sua escolha para celebrar convênios com o ente da Administração decorre da própria justificativa para sua criação, não havendo, por isso, espaço interpretativo para exigir a realização de chamamento público.

Oportuno ressaltar, entretanto, que, caso o ajuste não tenha relação com o objeto social da empresa estatal, mas decorra do exercício de responsabilidade social, sua escolha, como regra, parece exigir a participação em procedimento de seleção, em igualdade de condições com as demais empresas privadas.

As exigências decorrentes da eficiência e economicidade, por sua vez, também não parecem influir na celebração do ajuste com entidades da administração indireta, já que estas estão obrigadas à realização de procedimento licitatório (seja pela regra geral ou, com relação às estatais, pela disciplina conferida pela Lei federal nº 13.303/2016).

Nessa toada, e considerando que em convênio administrativo há mero reembolso de despesas, há que se preocupar apenas em detalhar adequadamente o projeto e indicar a responsabilidade pelo custeio de cada uma das parcelas.

Por fim, com relação às despesas reembolsáveis por meio do Convênio, a doutrina e jurisprudência convergem pela impossibilidade de pagamento de taxa de administração e algumas despesas administrativas das entidades, o que seria, para alguns, uma forma de remunerar o parceiro privado.

Ocorre que, diante do advento da Lei federal nº 13.019/2014, que disciplina a celebração de ajustes com organizações da sociedade civil, a impossibilidade de pagamento de determinadas despesas deve ser repensada.

Com efeito, por força do artigo 46 da Lei federal nº 13.019/2014, passou-se a admitir, com relação às OSCs, o pagamento de diversas despesas decorrentes da realização do convênio.

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I – remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, **inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil**, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

a) (revogada);

b) (revogada);

c) (revogada);

II – diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III – custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV – aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

[...]

Ora, se à Administração é lícito repassar recursos para organizações da sociedade civil para pagamento de pessoal próprio, custos indiretos¹³, aquisição de materiais permanentes e adequação de espaço físico, com mais razão há que se admitir esse tratamento com relação às fundações e empresas estatais, que podem receber recursos orçamentários para tais

13 De acordo com o Decreto regulamentador, os custos indiretos podem incluir, dentre outras despesas, “aquelas com internet, transporte, aluguel, telefone, consumo de água e luz e remuneração de serviços contábeis e de assessoria jurídica”.

finalidades¹⁴. De fato, apenas há que se ter cuidado com as empresas estatais não dependentes, de forma a evitar que o convênio camufle sua dependência.

Oportuno assinalar que o reembolso integral das despesas necessárias à execução do Convênio não descaracteriza sua natureza, eis que a entidade da administração indireta contribui com sua expertise para a execução do objeto.

3. Propostas de consolidação de entendimento¹⁵

Diante das considerações apresentadas, propomos o estabelecimento das seguintes diretrizes interpretativas:

1. A celebração de convênio com entidades da administração indireta prescinde, em regra, de realização de chamamento público;
2. A celebração de convênio com empresas estatais pressupõe a compatibilidade do ajuste com a política de transações com partes relacionadas da empresa;
3. O Convênio poderá prever reembolso de qualquer despesa de custeio da entidade da administração indireta, inclusive de pessoal, vinculada à sua execução, desde que seja mensurável. No caso de fundações governamentais de direito privado e de empresas dependentes, o reembolso apenas será possível se a entidade não receber recursos orçamentários para cobertura dessas despesas.

14 Nesse sentido o recente Parecer AJG nº 394/2016, da lavra da Procuradora do Estado Flávia Della Colleta Depiné, aprovado pelo Procurador Geral do Estado.

15 N.E.: Vale esclarecer que sobre o tema não há uma posição geral consolidada no âmbito dos órgãos superiores da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e, por isso, o texto apresenta argumentos e sugestões dos autores na tentativa de se aprimorar o instituto.

Bibliografia

ARAGÃO, Alexandre. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. *Empresa Estatal – função econômica e dilemas societários*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Contratual*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. *Direito Administrativo em Debate*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.