



São Paulo, 12 de novembro de 2015.

**Ao Departamento de Comunicação e Relação com Investidores**  
**Sr. Mario Luiz do Nascimento Oliveira**

Ref.: Acordo de Cooperação Técnica e Acadêmica

Parecer nº PJ 279/15

Prezados Senhores,

Em atenção à consulta formulada em epígrafe, segue nosso parecer.

Consultam-nos V.S<sup>as</sup>. sobre os contornos jurídicos da formalização de acordo de cooperação técnica entre a FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS CONTÁBEIS, ATUARIAIS E FINANCEIRAS - FIPECAFI e a EMAE - Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A. – EMAE., objetivando a cooperação das Partes para a elaboração de pesquisas e suporte acadêmico visando ao desenvolvimento de um modelo de projeção e acompanhamento de resultados da EMAE.

Esclarece o Departamento de Comunicação e Relação com Investidores que a EMAE, com o objetivo de elaborar projetos na área financeira e contábil para dar o suporte às atividades da Empresa e avaliar os futuros investimentos em expansão das suas atividades, pretende celebrar um convênio de cooperação com entidade especializada nesse tipo de análise.

Para tanto, consultou a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras FIPECAFI pela relevância acadêmica da entidade, que é ligada à FEA/USP e cujo curso de graduação em Ciências Contábeis foi classificado pelo MEC com nota máxima. Também pesou nessa avaliação o reconhecimento da entidade junto ao mercado, consubstanciado no grande número de empresas e entidades da esfera pública e privada que a ela recorrem para prestação de serviços de consultoria, que levam a essas instituições a cultura e o conhecimento acumulado pela entidade.

O objeto do acordo técnico-operacional seria a troca de experiências e conhecimentos com jovens em formação no nível de graduação na área financeira e contábil, de forma que os mesmos tragam para a EMAE o conhecimento que estão



adquirindo em seus estudos, vivenciando, dessa forma, o ambiente de mercado como atividade complementar à sua formação.

Esse o relatório. Opino.

Para definirmos os delineamentos jurídicos da questão posta à análise, observamos que a EMAE é parte integrante da administração indireta do Estado de São Paulo, o que atrai para o seu raio de incidência normativa regras de Direito Público, como a Lei Federal nº 8.666/96. Além disso, por ter sido adotado o tipo societário institucional, rege-se pela Lei Federal nº 6.404/76 e demais disposições legais aplicáveis.

Desse modo, constitui um dos objetivos da sociedade:

- Estudar, elaborar, projetar, executar, explorar ou transferir planos e programas de pesquisa e desenvolvimento que visem qualquer tipo ou forma de energia, bem como de outras atividades correlatas à tecnologia disponível, quer diretamente, quer em colaboração com órgãos estatais ou particulares;

Portanto, confrontando-se o conteúdo do objeto descrito no presente instrumento com as finalidades sociais da Companhia, estampadas em seu Estatuto Social, não se vislumbra qualquer incompatibilidade de propósitos jurídico-formais.

Todavia, como vimos, o presente acordo de cooperação técnica deverá ser regido pelas normas da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações posteriores. O artigo 2º, dispõe quanto a contratação pela Administração Pública com terceiros, nos seguintes termos:

*Art. 2º.*

*As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. (...)" (sem destaques no original)*

Diante do disposto no mencionado artigo, denota-se que, ressalvadas as hipóteses previstas na mencionada Lei, a contratação da Administração Pública com terceiros deve ser realizada através de procedimento licitatório.

Uma das ressalvas tratadas no dispositivo em questão referem-se ao artigo 24 da referida lei, o qual indica expressamente as hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensável. Nada obstante não se tratar de processo de dispensa típico, mas de convênio de cooperação, os elementos da dispensa auxiliam na análise da Fipecafi como conveniente, uma vez que se trata de entidade privada que poderia ser contratada diretamente, por meio desse procedimento.

A dispensa apresenta-se pertinente aos casos nos quais é possível a realização da licitação pública, uma vez que a competição é viável, porém, tal procedimento imporia um sacrifício ou o gravame desnecessário ao interesse público. Portanto, visando a evitar o sacrifício ou o gravame, o legislador autoriza o agente administrativo a não proceder à licitação pública, para o efeito de firmar contrato administrativo de modo direto, o que acaba por relativizar o princípio da isonomia.

Ao agente administrativo só é lícito dispensar a licitação diante de expressa autorização legal; ao legislador, por sua vez, só é lícito autorizar a dispensa de licitação pública diante de hipótese fática capaz de sacrificar o interesse público ou de impor-lhe gravame desmedido.

Desta feita, analisaremos a formalização do acordo de cooperação com fulcro no artigo 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93, que assim dispõe:

*Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

**XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;** (sem destaques no original)

Ao analisar o dispositivo supratranscrito, extrai-se que os requisitos a serem atendidos pela instituição que se pretende formalizar o acordo, em especial a Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, são os seguintes: (i) que a instituição esteja regularmente constituída de acordo com as leis brasileiras, (ii) que não possua fins lucrativos e (iii) que seja incumbida estatutariamente da pesquisa, ensino ou do desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico, desde que, em qualquer caso, detenha inquestionável reputação ético-profissional.

Sobre “instituição”, define o ilustre MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>1</sup>:

*A instituição corresponde a uma organização de recursos materiais e de esforços humanos que se autonomiza em face dos seus próprios fundadores, passando a gozar de um acentuado grau de independência. São exemplos clássicos de instituição o Estado, a Igreja, (...) fundações e assim por diante. Lembre-se que mesmo entidades de cunho lucrativo podem caracterizar-se como instituições.*

A instituição nacional, conforme preleciona o referido jurista<sup>2</sup>, “deverá entender-se aquela estabelecida e constituída sob a lei brasileira.”

Já no tocante a ausência de finalidade lucrativa, ensina<sup>3</sup> que “(...) a regra não exclui do benefício entidades que venham a se apresentar circunstancialmente lucro. Ou seja, a questão não reside em obter lucro ou prejuízo, no plano dos fatos. Não se exige que somente sejam contratadas entidades deficitárias. O que se exclui é a contratação de entidades que, modeladas pelos princípios da iniciativa privada, sejam vocacionadas essencialmente para o lucro.”

Por fim, quanto à finalidade da instituição, esclarece<sup>4</sup> que “Os fins buscados pela instituição, que permitem sua contratação direta, estão referidos genericamente no dispositivo legal, que deverá ser interpretado de modo amplo, o que não elimina uma delimitação segundo a concepção adotada e prevalente no momento em que ocorrer a contratação.”

Pois bem. Da análise do estatuto da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, depreende-se que referida instituição rege-se pelas leis brasileiras, não possuindo qualquer finalidade lucrativa.

Nos termos do Estatuto Social, são objetivos da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras: (i) colaborar, através dos meios adequados, com instituições públicas e privadas em programas de Ciências Contábeis, Atuariais e Financeiras, visando o desenvolvimento econômico-social a serem estabelecidos com a Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade ou outras unidades da Universidade de São Paulo, ou com outras entidades de ensino e pesquisa; (ii) promover cursos (de curta e longa duração), simpósios, seminários,

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Dialética, 14ª Edição, p. 327.

<sup>2</sup> Idem, p. 326.

<sup>3</sup> Idem, p. 327.

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Dialética, 14ª Edição, p. 326.

conferências e estudos que visem a melhoria do ensino nas áreas de contabilidade, finanças, atuária, controladoria, governança corporativa, controle e gestão de negócios, controle e gestão de riscos, auditoria, tecnologia da informação, controle e gestão de cadeia de suprimentos, logística empresarial, dentre outras, e que contribuam para a melhoria de técnicos que trabalhem nos diversos setores da comunidade; (iii) colaborar na organização e implementação dos cursos de pós-graduação em contabilidade, finanças e atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e outras unidades da Universidade de São Paulo e de outras Universidades que requisitarem seus serviços; (iv) promover a divulgação de conhecimentos das áreas mencionadas na alínea ii por meio de publicações técnicas, tais como livros, revistas, periódicos, monografias e outras formas que se fizerem adequadas; (v) implementar sistemas de bolsas no sentido de apoiar a formação de estudantes e professores de alto valor, colaborando assim na preparação de recursos humanos de alto nível para as áreas de Contabilidade, Finanças, Atuária e correlatas; e (vi) realizar pesquisas e prestar serviços de forma a atender às necessidades dos setores público e privado, tudo dentro de cânones acadêmicos que permitam, simultaneamente, o atendimento do objetivo citado e o treinamento de pessoal especializado.

Finalmente, a par das obrigações acima identificadas, mister se faz que a proponente possua inquestionável reputação ético-profissional.

Como critério embasador do critério acima aludido, entendemos por bem lembrar os dizeres de MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>5</sup>, segundo o qual “a exigência de ‘inquestionável reputação ético-profissional’ tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato.”

Neste particular, cumpre destacar que mediante a consulta no sítio<sup>6</sup> da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras verificamos a contratação dessa Instituição para a prestação de serviços por clientes renomados, de forma a atestar sua capacidade de atendimento do objeto da contratação informada.

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Dialética, 14ª Edição, p. 327.

<sup>6</sup><http://fipecafi.org>



Ainda em consulta ao mesmo sítio<sup>7</sup>, constata-se que, em 1970, professores da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo - FEA/USP contando com as suas experiências lançaram o livro Contabilidade Introdutória e em 1974, criaram a FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras, com uma atuação pioneira que contribui para a evolução na forma de se fazer a Contabilidade no Brasil, tendo amplo conhecimento gerado pelas pesquisas e pelas experiências de seus professores e consultores na forma de projetos técnicos de consultoria que atendam às necessidades específicas de empresas dos mais diversos setores e portes. Dentre as soluções da FIPECAFI destacamos: avaliação de Carteiras de Crédito *Business Plan*, elaboração, análise e crítica, consultoria Atuarial, consultoria em Governança Corporativa, gestão Estratégica de Preços e Custos – Simulador *MCh*, planejamento Empresarial & Orçamento, planejamento Orçamentário – *SBPL Strategic BUDGET PLAN*, análises setoriais, análises econômico-financeiras, avaliações, modelagens de negócios, assessoria em projetos para abertura de capitais, assessoria em Governança Corporativa e esclarecimentos sobre assuntos do mercado de capitais com base nas normas e em consultas aos órgãos reguladores.

Compõem a missão da Instituição, dentre outros, promover a pesquisa, a produção e a divulgação do conhecimento em Contabilidade, Atuária e Finanças, dar suporte operacional e financeiro ao Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP, oferecer ao mercado serviços de excelência para a formação executiva de profissionais e capacitação organizacional, excelência e diferenciação no conteúdo através da especialização em vários segmentos da área Contábil, Atuarial e Financeira, disseminação do conhecimento na forma de cursos, publicações, seminários, palestras e consultorias. E, por fim, destacamos seus valores: assegurar a continuidade e valorização da pesquisa e produção de conhecimento Contábil, Atuarial e Financeiro e em campos multidisciplinares, garantir o aperfeiçoamento contínuo do corpo de professores, consolidar-se como referência de mercado na produção de conhecimento e ética, difundir o conhecimento produzido através da oferta de serviços de qualidade diferenciada e gerar e gerir recursos para garantir a evolução e a excelência dos produtos a oferecer.

Determina o § 1º, do artigo 116, da Lei 8.666/93:

Art. 116.

---

<sup>7</sup>Idem 6.

Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

**§ 1º. A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

**I – identificação do objeto a ser executado;**

**II – metas a serem atingidas;**

**III – etapas ou fases de execução;**

**IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;**

**V – cronograma de desembolso;**

**VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;**

**VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurado, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador. (sem destaques no original)**

Desse modo, em cumprimento ao artigo supra mencionado, passamos a analisar a minuta do acordo de cooperação técnica que será celebrado.

O objeto contratual encontra-se definido na Cláusula Primeira assim identificada:

***CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO***

*O presente Acordo tem por objeto a cooperação das Partes para a elaboração de pesquisas e suporte acadêmico visando o desenvolvimento de um modelo de projeção e acompanhamento de resultado da EMAE.*

*As atividades contemplam visitas técnicas dos estudantes participantes da FIPECAFI JÚNIOR a EMAE e a elaboração e entrega, pela FIPECAFI JÚNIOR, de relatório apresentando sugestão de novo modelo de projeção e acompanhamento de resultados plurianuais da EMAE, baseado no regime de competência e demonstrando resultado por planta.*

*Os aspectos gerais das atividades a serem desenvolvidas pela FIPECAFI JÚNIOR constam da anexa Ata de reunião realizada pelas Partes em 21 de setembro de 2015, parte integrante deste Instrumento.*

*As atividades a cargo da FIPECAFI JÚNIOR serão realizadas exclusivamente por estudantes do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade FIPECAFI que participam da FIPECAFI JÚNIOR, sob a coordenação de Professor, sem quaisquer vínculos com as atividades de pesquisa e consultoria desenvolvidas pela FIPECAFI.*

Para consecução do objeto definido na cláusula 1ª, dispõe a cláusula 3ª sobre as responsabilidades dos partícipes, *in verbis*:

### **CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES**

*As Partes se comprometem a cumprir as obrigações estipuladas a seguir, bem como outras previstas nas demais cláusulas deste Acordo ou que a ele se integrem na qualidade de Anexos ou outras assumidas em quaisquer outros instrumentos contratuais:*

- (a) empregar seus melhores esforços na consecução dos objetivos deste Acordo;*
- (b) obedecer todas as leis aplicáveis e normas internas ao realizar as atividades;*
- (c) fornecer, sempre que solicitado pela outra Parte e no prazo estipulado de comum acordo por ambas, relatórios finais ou parciais que comprovem e expliquem o estágio ou a forma de desenvolvimento das atividades realizadas pela Parte; e*
- (d) prestar todos os esclarecimentos solicitados pela outra Parte e comunicá-la acerca de quaisquer dificuldades ou fatos extraordinários que, eventualmente, possam prejudicar a execução deste Acordo.*

As Cláusulas 1ª, 4ª e 9ª do referido Acordo dispõem que não haverá pessoalidade, onerosidade ou qualquer tipo de subordinação entre os partícipes, não caracterizando, assim, relação de emprego, conforme prevê a Consolidação das Leis do Trabalho.

Do mesmo modo, não havendo nenhum tipo de remuneração, nem a título de bolsa auxílio, também não havendo incidência de carga horária, tampouco qualquer tipo de supervisão por parte da EMAE, não poderá configurar o presente Acordo de Cooperação como estágio, ante a ausência das disposições da Lei 11.788/08 que dispõe sobre o estágio de estudantes.

Obedecendo-se aos requisitos do inciso VI, do § 1º, do artigo 116, da Lei Federal nº 8.666/93, estão enumerados na cláusula quinta a previsão de início e fim da execução do objeto contratual, bem como, da rescisão ou denúncia, sendo ajustado que o instrumento vigorará pelo prazo máximo 1 (um) ano.

O presente ACORDO DE COOPERAÇÃO não envolverá repasses de recursos, cabendo à EMAE somente o reembolso de despesas com alimentação e transporte dos partícipes, desde que previamente aprovados e nos atuais moldes aplicados aos seus empregados, ficando cada partícipe responsável pelos demais recursos necessários para a consecução do objeto.

Por fim, rege o presente acordo que as alterações, mudanças ou modificações, ou ainda qualquer desistência só serão válidas e estabelecidas por escrito, em documento assinado por representante devidamente autorizado pelos partícipes.

Assim, a avença será o instrumento de realização de um determinado e específico objetivo, em que os interesses não se contrapõem, destinando-se a regular a atividade harmônica entre os partícipes, que buscam a realização de um mesmo e idêntico interesse público, dentro dos limites permitidos em lei, segundo os critérios da conveniência e oportunidade.

Importante salientar que os princípios basilares contidos na legislação deverão ser obrigatoriamente observados e respeitados, em consonância com o art. 37, da nossa Carta Magna, que assim dispõe:

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** (...). (sem destaques no original)



Posto isso, dada a realização de análise da minuta do instrumento de cooperação, entre a FIPECAFI e a EMAE, s.m.j., entendemos que o referido instrumento está em condições de formalização, desde que atendidas as aludidas exigências da legislação citada e da prévia anuência da Diretoria.

É o parecer.

Atenciosamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Rogerio Alves Pereira', is written over a horizontal line.

**Rogerio Alves Pereira**

OAB/SP 293.221

De acordo,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Pedro Eduardo Fernandes Brito', is written over a horizontal line.

**Pedro Eduardo Fernandes Brito**

Gerente do Departamento Jurídico