



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Regional

Parecer nº 04/2026-HBBF-PR-JUCERJA

EMENTA: PARCERIA VOLUNTÁRIA – TERMO DE COLABORAÇÃO – ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL – LEI Nº 13.019/2014 – DECRETO ESTADUAL Nº 44.879/2014 – CHAMAMENTO PÚBLICO – CENTRO DE MEMÓRIA DO REGISTRO EMPRESARIAL – JUCERJA – MANIFESTAÇÃO JURÍDICA PRELIMINAR – VALIDAÇÃO DA MODELAGEM – CONFORMIDADE DO EDITAL – ESTIMATIVA DE CUSTOS – GOVERNANÇA E MECANISMOS DE CONTROLE – RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL – RISCOS JURÍDICOS E MEDIDAS MITIGATÓRIAS – RECOMENDAÇÕES PARA QUALIFICAÇÃO DA INSTRUÇÃO – VIABILIDADE DE PROSSEGUIMENTO. Manifestação jurídica opinativa sobre a instrução processual em curso na JUCERJA, voltada à celebração de termo de colaboração com organização da sociedade civil para a cogestão do Centro de Memória do Registro Empresarial. Validação da modelagem jurídica com base na Lei nº 13.019/2014 e na regulamentação estadual pertinente. Exame do edital de chamamento público, do termo de colaboração e dos artefatos que compõem a fase preparatória. Constatação da conformidade geral da instrução, com recomendações pontuais quanto à terminologia do Termo de Referência, à definição dos requisitos de qualificação técnica e à necessidade de manifestação técnica do Coordenador Geral de Convênios, nos termos do art. 20 do Decreto Estadual nº 44.879/2014. Reconhecimento da aderência institucional do objeto à missão da JUCERJA e da viabilidade jurídica do prosseguimento do feito, sem prejuízo de reexame posterior à seleção da OSC e de eventual nova submissão à Procuradoria em caso de apontamentos relevantes por parte do controle interno.

I. CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETO DA ANÁLISE

Trata-se de manifestação jurídica, de natureza opinativa e não conclusiva, referente à instrução processual em curso no âmbito da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, voltada à celebração de termo de colaboração com organização da sociedade civil (OSC), nos moldes da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e do Decreto Estadual nº 44.879, de 15 de julho de 2014, para a cogestão do Centro de Memória do Registro Empresarial.

O objeto da futura parceria consiste na administração, curadoria de acervos, promoção da acessibilidade cultural, execução de atividades educacionais e culturais, preservação patrimonial e gestão do espaço físico e intelectual do Centro de Memória, localizado no Palacete Visconde do Rio Preto, na cidade de Valença/RJ. O espaço encontra-se sob responsabilidade da JUCERJA e integra projeto institucional de valorização do

patrimônio documental, histórico e administrativo relacionado ao registro empresarial fluminense.

A modelagem inicialmente proposta para a parceria foi a celebração de contrato de gestão com organização social, contudo, após reavaliação técnico-jurídica da matéria e diante do Parecer nº 01/2026-HBBF-PR-JUCERJA, restou definida a adoção da modelagem jurídica de termo de colaboração com OSC, consoante o regime jurídico estabelecido na Lei nº 13.019/2014. Com isso, diversos documentos anteriormente juntados foram substituídos por novos artefatos técnicos compatíveis com a modelagem adotada.

A presente manifestação se insere, assim, em momento intermediário do procedimento, posterior à reformulação da modelagem, à elaboração e juntada dos principais artefatos técnicos e à minuta do edital de chamamento e do termo de colaboração, os quais passam agora à análise jurídica sob o enfoque da viabilidade da parceria, da regularidade da instrução e da conformidade normativa dos instrumentos convocatórios.

Importante ressaltar que, nos termos do art. 35, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014, o parecer jurídico exigido como condição para a celebração da parceria deverá ser emitido posteriormente, após a conclusão do chamamento público e a seleção da entidade executora, ocasião em que serão avaliados de forma conclusiva os requisitos legais relacionados à possibilidade de celebração do ajuste.

A presente manifestação, portanto, não substitui o parecer jurídico conclusivo exigido pela legislação federal, mas visa subsidiar tecnicamente o prosseguimento do feito, avaliando a adequação do edital e do termo de colaboração ora apresentados, a legalidade da instrução processual e a conformidade dos documentos com as normas de regência.

I.1 - Breve registro quanto à estrutura da presente manifestação jurídica:

Em razão do estágio avançado da instrução processual e da natureza dos documentos ora apreciados — especialmente as minutas do edital de chamamento público e do termo de colaboração —, opta-se, nesta manifestação, por desenvolver a análise jurídica de forma integrada, dentro dos tópicos temáticos subsequentes, dispensando-se a elaboração de relatório apartado. Os elementos constantes dos autos serão objeto de exame técnico-jurídico ao longo do parecer, em abordagem direta e contextualizada.

II – ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA PARCERIA E MARCO NORMATIVO APLICÁVEL

A modelagem adotada pela Administração Pública neste feito, consistente na celebração de termo de colaboração com Organização da Sociedade Civil (OSC), revela-se juridicamente adequada, em especial após as reavaliações técnicas promovidas no curso da instrução. A escolha normativa está ancorada na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), regulamentada, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, pelo Decreto Estadual nº 44.879, de 15 de julho de 2014.

Conforme registrado na manifestação jurídica preliminar (Parecer nº 01/2026-HBBF-PR-JUCERJA – doc. SEI nº 122354952), a iniciativa inicialmente cogitava a celebração de contrato de gestão com Organização

Social (OS), com base na Lei nº 9.637/1998. Entretanto, diante da ausência de qualificação formal da JUCERJA como entidade habilitada para firmar contratos dessa natureza, da incompatibilidade material do objeto com os escopos típicos da legislação de OSs e do necessário alinhamento com os dispositivos constitucionais e legais que disciplinam as parcerias com o terceiro setor, optou-se pela reconfiguração do modelo jurídico.

Nesse sentido, a parceria em tela caracteriza-se como ajuste de natureza convenial, com repasse de recursos públicos para a consecução de finalidades de interesse recíproco, conforme dispõe o art. 2º, inciso VIII da Lei nº 13.019/2014. A atuação da OSC se dá em regime de mútua cooperação com a Administração Pública, com base em plano de trabalho, mediante metas, prazos, cronograma de desembolso e mecanismos de avaliação.

A atividade a ser desempenhada pela entidade selecionada compreende a cogestão do Centro de Memória do Registro Empresarial — equipamento de valor cultural e histórico vinculado à JUCERJA —, com desenvolvimento de atividades de natureza educacional, cultural, curatorial e patrimonial, voltadas à sociedade em geral, o que afasta, de forma categórica, qualquer similitude com a lógica contratual administrativa tradicional, em que se persegue a obtenção de uma prestação unicamente em favor da Administração.

O Decreto Estadual nº 44.879/2014, que regulamenta no Estado do Rio de Janeiro a celebração de convênios de natureza financeira com entidades privadas sem fins lucrativos, continua aplicável supletivamente às parcerias firmadas sob a égide da Lei nº 13.019/2014. O normativo estadual estabelece exigências adicionais quanto à governança, mecanismos de controle e estrutura documental das parcerias, que foram devidamente observadas na presente instrução.

A compreensão doutrinária e jurisprudencial atual reforça a distinção entre convênios e contratos administrativos, destacando que, nas parcerias com OSCs, não se deve falar em contraprestação econômica em favor da Administração, mas em união de esforços em prol de finalidade pública comum. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2196/2019 – Plenário, reafirmou esse entendimento, indicando que a existência de vantagem econômica para apenas um dos partícipes desnatura a relação convenial, sujeitando-a às exigências licitatórias da contratação pública. No caso concreto, o objeto da parceria — voltado à valorização do patrimônio cultural, preservação documental e educação histórica — evidencia o caráter cooperativo da relação, com interesse compartilhado e benefícios sociais amplamente difusos.

É sob essa moldura normativa e institucional que se desenvolverá a presente análise jurídica, voltada a verificar a aderência da modelagem proposta à legislação de regência, bem como a regularidade e suficiência dos instrumentos jurídicos e administrativos apresentados, inclusive quanto ao conteúdo das minutas do edital de chamamento público e do termo de colaboração.

III – VIABILIDADE JURÍDICA DO OBJETO DA PARCERIA E CONFORMIDADE COM AS FINALIDADES PÚBLICAS

O objeto delineado nos autos — a cogestão operacional, curadoria de acervos, desenvolvimento de atividades educativas e culturais, promoção da acessibilidade e preservação patrimonial no âmbito do Centro de

Memória do Registro Empresarial — apresenta inequívoca conformidade com as finalidades públicas de natureza cultural e educativa, que legitimam a atuação colaborativa da Administração Pública com organizações da sociedade civil.

Nos termos do art. 1º da Lei nº 13.019/2014, é facultada à Administração Pública a celebração de parceria com OSCs para a execução de atividades ou projetos de interesse público e recíproco que não envolvam a delegação de competências típicas do Estado, como regulação, fiscalização ou exercício do poder de polícia. O art. 40 da mesma norma elenca, de forma taxativa, os objetos vedados para termos de colaboração, dos quais não se vislumbra nenhuma correspondência com o caso em análise.

Com efeito, o objeto não compreende apoio administrativo genérico ao aparelho estatal, nem envolve a prestação de serviços voltados exclusivamente para a estrutura interna da Administração. Ao contrário, trata-se de atividade finalística, direcionada ao público externo, com valor educativo, cultural e patrimonial, características que a enquadram como ação de interesse social compatível com a finalidade institucional da entidade proponente (JUCERJA) e com a atuação típica das OSCs.

Essa delimitação é crucial para afastar riscos de desvirtuamento da parceria. Como advertido pela doutrina e pelos órgãos de controle, a utilização do regime das parcerias com OSCs para execução de atividades-meio da Administração — tais como serviços administrativos internos, disponibilização de pessoal ou execução de tarefas burocráticas — pode configurar terceirização disfarçada, em afronta aos princípios constitucionais e à moralidade administrativa.

Nesse contexto, assume especial relevância a possibilidade de captação de receitas por parte da OSC, prevista no instrumento convocatório, desde que as receitas sejam vinculadas ao objeto pactuado, corretamente registradas e revertidas para sua execução. Essa previsão confere maior sustentabilidade financeira à parceria e reafirma sua natureza de interesse público e colaborativo, além de reforçar a distinção entre a parceria e uma contratação pública remunerada por prestação de serviços.

A viabilidade jurídica do objeto, portanto, está confirmada, desde que observadas as seguintes cautelas adicionais: (i) proibição de qualquer transferência à OSC de encargos típicos do Poder Público, como fiscalização ou poder de polícia; (ii) observância às vedações previstas no art. 40 da Lei nº 13.019/2014; (iii) estreitamento do vínculo entre as atividades desenvolvidas e os fins estatutários da OSC selecionada e (iv) vinculação da eventual captação de recursos às metas e ações previstas no plano de trabalho, com prestação de contas específica.

Esses parâmetros reforçam o caráter associativo da parceria, distanciando-se de vínculos de subordinação contratual e ratificando o modelo jurídico de mútua cooperação proposto.

IV - REGULARIDADE DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO E DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Na fase atual do procedimento de parceria, cumpre examinar a regularidade jurídica do Edital de Chamamento Público nº 001/2026, da Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – JUCERJA, bem como dos atos preparatórios e documentos instrutórios que lhe dão suporte, à luz da Lei nº 13.019/2014, do

Decreto Estadual nº 44.879/2014, do Decreto Estadual nº 49.961/2025 e demais normativos aplicáveis.

O referido edital tem por objeto a seleção de organização da sociedade civil, qualificada e sem fins lucrativos, para celebração de Termo de Colaboração com vistas à cogestão operacional do Centro de Memória do Registro Empresarial, nos termos descritos no item 2.1 do instrumento convocatório. O objeto previsto está, portanto, em conformidade com os objetivos do terceiro setor para atividades de cunho cultural, educacional e de memória institucional.

1. Fundamentação legal expressa e adequada

O edital apresenta, de forma satisfatória, os fundamentos legais aplicáveis (item 1.1), mencionando a Lei nº 13.019/2014, com as alterações da Lei nº 13.204/2015, a Lei nº 14.133/2021 (no que couber), o Decreto Estadual nº 44.879/2014, o Decreto Estadual nº 43.463/2012, o Decreto Estadual nº 49.961/2025, a Resolução Casa Civil nº 350/2014, entre outros. Há aderência formal ao marco legal federal e estadual sobre parcerias com organizações da sociedade civil.

2. Publicidade e transparência do procedimento

Conforme previsto no item 1.2 do edital, houve previsão de divulgação do edital no sítio eletrônico da JUCERJA, no Portal CONVERJ e em extrato no Diário Oficial do Estado, com prazo mínimo de 30 (trinta) dias para apresentação das propostas, nos termos do art. 26 da Lei nº 13.019/2014.

3. Condições de participação e vedações legais

Nos itens 3.2 e 3.3, o edital contempla adequadamente as vedações legais à participação, nos termos do art. 39 da Lei nº 13.019/2014, vedando a participação de entidades penalizadas, inidôneas ou que possuam impedimentos subjetivos, inclusive conforme o §3º do art. 9º do Decreto Estadual nº 44.879/2014.

4. Exigência de qualificação prévia e compatibilidade de finalidades

O item 3.1 do edital condiciona a participação à prévia habilitação e credenciamento no sistema CONVERJ, bem como à demonstração de finalidade institucional compatível com o objeto proposto, atendendo ao disposto nos arts. 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014.

5. Definição clara do objeto e dos critérios de seleção

O objeto está claramente delimitado no item 2.1, bem como no Anexo I – Termo de Referência. A comissão de seleção foi devidamente designada (item 1.4), e os critérios de seleção são objetivos, transparentes e encontram-se explicitados no item 6 e em seu anexo próprio, em conformidade com o art. 27 da Lei nº 13.019/2014.

6. Previsão do cronograma e fases do chamamento

O item 1.3 do edital estabelece cronograma detalhado, prevendo as fases de publicação, apresentação de propostas, avaliação, recursos e homologação, em consonância com o princípio da ampla publicidade e do contraditório.

7. Previsão de recursos e efeito suspensivo

Os itens 7.1 a 7.5 preveem, de forma adequada, a possibilidade de interposição de recursos administrativos, em especial contra o resultado da seleção, garantindo prazo mínimo de 5 dias úteis, conforme determina a Lei. Ademais, a possibilidade de atribuição de efeito suspensivo aos recursos, mesmo que em tese, reforça a segurança do processo.

8. Disposições sobre celebração do termo

O item 8.2 condiciona a celebração do termo à manifestação técnica do Órgão Central de Convênios da Casa Civil, nos termos da Resolução Casa Civil nº 350/2014, e à verificação da qualificação da entidade, em alinhamento com os requisitos da Lei nº 13.019/2014.

9. Observância das disposições regulamentares estaduais

O edital alude expressamente às normas estaduais sobre convênios, incluindo o Decreto Estadual nº 44.879/2014, que rege a celebração de instrumentos congêneres, ainda que de modo geral, de sorte que sua menção, ainda que genérica, pode ser interpretada como referência ao regime jurídico estadual das parcerias.

10. Marco legal, terminologia e modelagem

O edital, como já dito, adotou corretamente como regime jurídico a Lei nº 13.019/2014, referindo-se expressamente à modalidade de termo de colaboração, afastando qualquer menção indevida ao regime das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/1998) ou ao contrato de gestão. Essa adequação atende de forma direta às recomendações da manifestação preliminar (Parecer nº 01/2026-HBBF-PR-JUCERJA) e mitiga risco de nulidade decorrente de erro de modelagem jurídica.

A utilização coerente do termo "parceria" no sentido da lei de regência reforça a conformidade com o disposto nos arts. 2º, incisos VIII da Lei nº 13.019/2014.

11. Captação de recursos pela OSC e sustentabilidade da parceria

A possibilidade de captação de recursos complementares pela entidade parceira, prevista na minuta do edital e na minuta do termo de colaboração (doc. SEI nº 122521057), é elemento essencial para diferenciar a presente parceria de qualquer hipótese de terceirização disfarçada.

Nos termos da Lei nº 13.019/2014, o modelo admite que a OSC mobilize recursos próprios ou de terceiros, desde que vinculados às metas pactuadas e devidamente prestados contas, reforçando a natureza associativa e o alinhamento de interesses.

Essa previsão, além de legítima, reafirma que não há relação de subordinação, ônus contratual ou contraprestação econômica bilateral típica de contrato administrativo, afastando qualquer ilegalidade ou desvio de finalidade.

12. Receita acessória e exploração de espaço

O item 17.3 da minuta do TR, de forma condicionada, a exploração comercial de parte do espaço do Centro de Memória (ex: cantina), com destinação de parte da receita para abatimento do valor a ser repassado à OSC.

Tal previsão, embora atípica, é juridicamente admissível, desde que: (i) seja mantido o vínculo direto com a finalidade cultural e de acolhimento ao público; (ii) haja transparência no plano de trabalho quanto à origem e aplicação da receita e (iii) seja respeitado o caráter não lucrativo da OSC, com vedação à distribuição de excedentes.

Essa solução contribui para a sustentabilidade financeira da parceria, sem macular sua natureza jurídica.

À vista do exame realizado, conclui-se que o edital apresentado atende às exigências legais e regulamentares aplicáveis, revelando-se apto a reger validamente o processo de seleção da OSC para a futura celebração de parceria. Eventuais ajustes poderão ser recomendados na análise da minuta do Termo de Colaboração., objeto do tópico subsequente.

13. Recomendações específicas quanto ao Termo de Referência

Ao término da análise da regularidade do edital e de seus anexos, cumpre destacar dois pontos que demandam reavaliação técnica específica quanto ao conteúdo da minuta do Termo de Referência (doc. SEI nº 122547195):

Item 3.5 – Terminologia “pagamento”

Recomenda-se que a expressão “pagamento” seja substituída por “liberação de repasse”, por se tratar de parceria voluntária regida pela Lei nº 13.019/2014, cujo modelo jurídico não envolve contraprestação bilateral, mas repasse de recursos públicos condicionados ao cumprimento de metas. A alteração proposta contribui para a precisão terminológica e evita confusão com obrigações típicas de contratos administrativos, e deve ser desdobrada para toda a documentação, através de revisão da área técnica.

Itens 4.2 e 4.3 – Requisitos cumulativos para qualificação técnica

Constata-se que os requisitos previstos nos itens 4.2 e 4.3 apresentam-se, em sua redação atual, como de cumprimento cumulativo, o que, em tese, pode restringir a competitividade do chamamento público. Tal circunstância pode resultar na desclassificação de entidades com experiência relevante, porém que não preencham todos os critérios simultaneamente. Assim, recomenda-se que o setor técnico da JUCERJA reavalie, com base em critérios objetivos e alinhados ao interesse público, se a cumulatividade dos requisitos é de fato necessária à plena execução do objeto, ou se seria possível admitir a comprovação alternativa ou

parcial, sem prejuízo da qualificação da futura parceira. Ressalta-se que tal análise é de cunho técnico, não cabendo à Procuradoria emitir juízo definitivo sobre a suficiência operacional dos critérios.

Essas recomendações, no entanto, visam aprimorar os artefatos da parceria pretendida, sem comprometer sua legalidade ou regularidade, permitindo maior efetividade no chamamento e segurança jurídica na futura celebração da parceria.

V – PESQUISA DE PREÇOS, ESTIMATIVA DE CUSTO E ADEQUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA PARCERIA

A adequada estimativa de custos é pressuposto essencial para a formalização de parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, nos termos do art. 07 do Decreto 48.816/2023, que determina, como etapa preparatória obrigatória, a elaboração de estudo técnico que demonstre a viabilidade da parceria e a previsão do valor a ser transferido.

No presente caso, observa-se que os autos contemplam um conjunto consistente de documentos voltados à composição do custo estimado da parceria, entre os quais se destacam:

- Estudo Técnico Preliminar (doc. SEI nº 122413118), que apresenta a estrutura geral das atividades previstas, as metas a serem alcançadas e os insumos necessários;
- Mapa de Riscos (doc. SEI nº 122468728), que permite contextualizar os cuidados adotados na definição das premissas orçamentárias;
- Pesquisa de preços e análise comparativa com outros instrumentos congêneres, inclusive realizados em âmbito nacional, bem como levantamento de práticas salariais médias (docs. SEI nºs 122020597, 122020438, 122414963 e 122415399);
- Documento RAPP consolidado (doc. SEI nº 122509597), registrando formalmente as bases da composição de custos.

A pesquisa de preços foi instruída com fontes diversificadas e confiáveis, atendendo ao que dispõe o Decreto estadual nº 48.816/2023 e as boas práticas consolidadas na jurisprudência dos órgãos de controle, segundo as quais é recomendável utilizar fontes múltiplas, tais como contratos vigentes, termos de colaboração semelhantes, sistemas públicos de preços, e dados de mercado.

Conforme alertado na manifestação preliminar, e ora reiterado, a simples realização da pesquisa de preços não exaure a obrigação da Administração Pública, devendo haver correlação direta entre os itens orçados e os que serão efetivamente executados. Assim, a estimativa não deve apenas refletir o custo médio de mercado, mas também ser compatível com a realidade da parceria, suas especificidades regionais e a natureza do objeto.

Destaque-se que a destinação dos recursos transferidos é elemento tão relevante quanto o valor previsto, devendo o plano de trabalho, o cronograma de desembolso e os demonstrativos de execução assegurarem o correto acompanhamento dos recursos públicos repassados.

A minuta do edital e do termo de colaboração preveem, de forma expressa: (i) a obrigatoriedade da apresentação de plano de aplicação detalhado (item 4.2, alínea “e”, do edital); (ii) a possibilidade de previsão de despesas administrativas e de pessoal, desde que limitadas a 15% e 85% do valor global, respectivamente, e estritamente vinculadas à execução do objeto (itens 4.5 e seguintes); (iii) a vedação expressa a gastos não aderentes, como taxas bancárias, publicidade sem caráter educativo ou despesas realizadas fora da vigência (item 4.5.6).

Essa estrutura normativa do edital se harmoniza com a regra do art. 46 da Lei nº 13.019/2014, segundo a qual a execução financeira deve observar o cronograma de desembolso e os percentuais previamente definidos no plano de trabalho.

Por fim, observa-se que a reserva orçamentária necessária foi devidamente autorizada, ajustada e ratificada nos autos (docs. SEI nºs 122515715, 122520185, 122559327, 122662266 e 122665714), com manifestação da Assessoria Contábil sobre a natureza superavitária da JUCERJA (doc. SEI nº 122621147) e consideração quanto ao Regime de Recuperação Fiscal (doc. SEI nº 122514132), não havendo óbice financeiro formal à celebração da parceria.

VI – SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PELA OSC E SUA RELEVÂNCIA PARA DESCARACTERIZAÇÃO DE TERCEIRIZAÇÃO

A previsão de captação de recursos pela Organização da Sociedade Civil (OSC) no âmbito da presente parceria não apenas é juridicamente admitida, como representa um importante indicativo da natureza associativa e não contratual da relação estabelecida, reforçando sua adequação à modelagem do termo de colaboração regido pela Lei nº 13.019/2014.

1. Fundamentação normativa e compatibilidade com o modelo jurídico da parceria

A possibilidade de captação de recursos adicionais pela OSC encontra respaldo na lógica do regime de mútua cooperação e interesses convergentes que caracteriza as parcerias voluntárias. A Lei nº 13.019/2014, embora não trate expressamente do tema, admite implicitamente essa faculdade ao não vedar fontes complementares de financiamento e ao exigir, no plano de trabalho, a identificação de todos os recursos envolvidos — tanto públicos quanto privados.

A minuta do edital, no item 4.2, alínea “d”, prevê a discriminação da contrapartida financeira prevista, incluindo eventuais valores captados pela entidade. Além disso, o item 4.5.3 impõe a vedação à duplicidade ou sobreposição de fontes, exigindo memória de cálculo do rateio quando a despesa for compartilhada.

Esses dispositivos demonstram a intenção de assegurar que os recursos captados pela OSC sejam devidamente vinculados ao objeto da parceria, com transparência e compatibilidade com os princípios da moralidade, economicidade e da boa gestão pública.

2. Relevância para descaracterização da terceirização indevida

A possibilidade de a OSC captar recursos e aplicar integralmente no objeto pactuado afasta o risco de se configurar relação de natureza contratual ou terceirização disfarçada, pois evidencia a ausência de bilateralidade obrigacional típica de contratos administrativos além de ampliar a responsabilidade da OSC sobre a consecução dos objetivos, inclusive com aporte financeiro ou estrutural complementar.

Esse aspecto, como também já dito, ganha relevância quando confrontado com o art. 40 da Lei nº 13.019/2014, que veda a celebração de parcerias voluntárias para a execução de planos de trabalho que envolvam: (i) delegação de funções típicas de Estado; (ii) apoio administrativo à Administração Pública e (iii) consultorias sem produto determinado.

A possibilidade de captação de recursos demonstra que a OSC futuramente selecionada atuará com autonomia e corresponsabilidade, inserindo-se como parceira no desenvolvimento de uma política pública de interesse comum — no caso, a cogestão do Centro de Memória do Registro Empresarial.

3. Conjulação com a vedação à distribuição de excedentes

Importante correlacionar esse ponto com a definição legal de organização da sociedade civil, prevista no art. 2º, inciso I, alínea a, da Lei nº 13.019/2014:

"I - organização da sociedade civil:

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;"

Assim, mesmo em casos de geração de receitas acessórias — como a eventual exploração de espaço comercial (ex. cantina) prevista no TR (item 17.3) —, a legislação veta sua apropriação privada ou distribuição, exigindo sua reinversão no objeto da parceria. Essa limitação reforça a natureza pública e finalística do ajuste.

VII – DAS VEDAÇÕES SUBJETIVAS E OBJETIVAS À CELEBRAÇÃO DA PARCERIA

A celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil no âmbito da Lei nº 13.019/2014 está sujeita a um conjunto de vedações legais que se dividem em dois eixos principais: (i) vedações objetivas, relacionadas à natureza e ao conteúdo do objeto da parceria; e (ii) vedações subjetivas, concernentes à idoneidade institucional da OSC e de seus dirigentes.

1. Vedações objetivas – Art. 40 da Lei nº 13.019/2014

O art. 40 da Lei nº 13.019/2014 estabelece de forma clara as hipóteses em que não é permitida a formalização de parcerias voluntárias, notadamente quando a modelagem proposta: (i) envolve a delegação

de funções exclusivas do Estado, como regulação, fiscalização ou exercício do poder de polícia.

No caso concreto, não se identificam elementos que possam ser enquadrados nas vedações acima. O objeto descrito — cogestão de espaço cultural, ações de curadoria, preservação, educação e cultura — está voltado à população em geral e à difusão da memória institucional, com autonomia de gestão pela OSC e ausência de transferência de serviços internos à Administração.

Nesse sentido, a estrutura de cogestão adotada, aliada à previsão de captação de recursos pela OSC e à exigência de plano de trabalho detalhado, atua como salvaguarda contra práticas ilegais ou atípicas.

2. Vedações subjetivas – Art. 39 da Lei nº 13.019/2014

O art. 39 da Lei nº 13.019/2014 estabelece hipóteses que impedem a celebração da parceria por razões de impedimento jurídico-moral da OSC ou de seus dirigentes, destacando-se, sobretudo o impedimento relativo aos dirigentes com vínculo de parentesco até o 2º grau com agentes políticos ou gestores do órgão concedente, entre outros elementos expressamente dispostos em Lei.

A minuta do edital em análise exige, de forma expressa (item 3.3), que os proponentes não se enquadrem nas situações do art. 39 da Lei nº 13.019/2014, sendo necessária a apresentação de declarações formais e documentação comprobatória.

Trata-se de exigência indispensável à legalidade e moralidade do processo seletivo, além de constituir requisito de validade da parceria. O cumprimento dessa exigência deverá ser objeto de verificação documental na fase de habilitação e, posteriormente, no exame jurídico da proposta vencedora.

VIII – DA GOVERNANÇA DA PARCERIA, MECANISMOS DE CONTROLE E ESTRUTURA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A governança da parceria celebra com OSC, objeto do presente processo, representa elemento essencial para a sua eficácia, legalidade, economicidade e lisura na execução. A própria Lei nº 13.019/2014 consagra a necessidade de mecanismos claros de acompanhamento, fiscalização, avaliação e prestação de contas, de modo a assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma transparente, eficiente e em conformidade com o plano de trabalho pactuado.

1. Bases normativas de governança e controle

A Lei nº 13.019/2014 estabelece, em seus arts. 35 a 38, um rol de providências obrigatórias que a Administração Pública deve adotar antes da celebração do termo de colaboração e durante sua execução, sendo as principais: (i) indicação e designação de gestor da parceria (art. 35, inciso V, alínea g); (ii) designação de comissão de monitoramento e avaliação (art. 35, inciso V, alínea h); (iii) prestação de contas regular e mecanismos de fiscalização (arts. 48 a 51); (iv) acompanhamento por parte de órgãos de controle interno e externo e (v) cláusulas aferidoras de cumprimento de metas e objetivos no plano de trabalho.

Essas exigências se combinam com o Decreto Estadual nº 48.816/23, que, embora se aplique supletivamente às parcerias estaduais, reforça a necessidade de articulação entre os instrumentos de planejamento (estudo

técnico preliminar, termo de referência, mapa de riscos), controle e execução.

2. Estrutura de governança prevista nos autos

O edital de chamamento público e a minuta do termo de colaboração contemplam estrutura robusta de governança e controle, em consonância com os dispositivos legais: (i) Designações formais — Portarias JUCERJA nº 2384 e nº 2385, de 12/01/2026, designaram, respectivamente, a Comissão de Seleção e a Comissão de Monitoramento e Avaliação, bem como o Coordenador Geral de Convênios e o Gestor da Parceria. Essas designações garantem a observância do art. 35 da Lei nº 13.019/2014 e do item 1.4 do edital. (ii) Gestor da parceria — figura prevista no edital e na minuta do termo como responsável por acompanhar a execução, por promover interface entre a OSC, a Administração e os órgãos de controle, além de emitir pareceres técnicos periódicos. (iii) Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) — órgão colegiado incumbido de acompanhar a execução física e financeira, propor ajustes e emitir relatórios técnicos, em consonância com as metas pactuadas no plano de trabalho e com os dispositivos normativos pertinentes. (iv) Previsão de relatórios técnicos periódicos — deve incluir, em cumprimento ao art. 59 da Lei nº 13.019/2014, relatórios circunstanciados que contemplem metas, indicadores de desempenho e resultados alcançados e (v) Registro no CONVERJ — todos os atos e fases da parceria serão inseridos no Sistema de Convênios do Estado do Rio de Janeiro, com rastreabilidade e acessibilidade para fins de fiscalização interna e externa.

Em complemento às exigências legais e à modelagem jurídica adotada, destaca-se a necessidade de observância ao disposto no art. 20 do Decreto Estadual nº 44.879/2014, que determina a nomeação, por ato próprio, de Coordenador Geral de Convênios, incumbido de acompanhar e emitir pronunciamentos técnicos desde a fase de concepção das propostas até a celebração do ajuste, com vistas à verificação de sua compatibilidade com o PPA, LDO e LOA.

A literalidade do dispositivo, aliada à sua interpretação sistemática, indica ser imprescindível a manifestação técnica do Coordenador Geral anteriormente à publicação do edital de chamamento público, integrando a instrução do procedimento e reforçando a segurança jurídica da fase preparatória, inclusive quanto à regularidade orçamentária e à adequada inserção das informações no sistema CONVERJ.

Recomenda-se, assim, que o pronunciamento técnico referido conste expressamente nos autos antes da deflagração do certame, como medida de observância à normativa estadual e de fortalecimento da governança do processo.

3. Mecanismos de monitoramento, avaliação e fiscalização

A minuta do termo de colaboração e o edital preveem mecanismos de controle que se traduzem em instrumentos de governança legítimos e eficazes: (i) acompanhamento contínuo da execução física-financeira, com disponibilização regular de informações no CONVERJ; (ii) acesso amplo aos documentos pela administração pública, órgãos de controle interno e Tribunal de Contas, conforme as prerrogativas de fiscalização típicas, resguardadas pela legislação federal e estadual; (iii) visitas técnicas *in loco*, quando necessárias para verificação de conformidade e alcance de metas, com formalização de relatórios; (iv) relatórios de monitoramento com indicadores qualitativos e quantitativos, aptos a subsidiar decisões da CMA e do gestor da parceria e (v) poder de intervenção da administração em caso de descumprimento, com

medidas saneadoras previstas no termo e no edital, bem como procedimentos para instauração de tomada de contas.

4. Riscos e instrumentos de mitigação

O Mapa de Riscos (doc. SEI nº 122468728), componente instrutório que acompanha a modelagem, identifica potenciais fragilidades e propõe medidas mitigadoras, a exemplo de: (i) risco de incompatibilidade entre metas e orçamento; (ii) risco de execução parcial ou não aderente; (iii) risco de insuficiência de contrapartidas e (iv) risco de impropriedades documentais.

Esses elementos devem ser considerados pelo gestor e pela CMA como parte do processo de governança, não apenas como mera formalidade.

5. Prestação de contas e encerramento da parceria

A prestação de contas é tratada como etapa estritamente procedural e relevante para a validação do uso dos recursos. No termo de colaboração, a OSC deverá apresentar, ao final da execução ou por exercício, relatórios completos de sua utilização, com os documentos fiscais e comprobatórios exigidos, em conformidade com os arts. 63 a 72 da Lei nº 13.019/2014, além de observar as normas da auditoria interna do Estado do Rio de Janeiro e as diretrizes previstas no próprio plano de trabalho a ser formalizado e termo de colaboração.

Compete ao gerente executivo e ao gestor da parceria emitir parecer técnico conclusivo sobre a execução físico-financeira, que será acompanhado e homologado pelo Coordenador Geral de Convênios, conforme a divisão de papéis prevista no edital e no termo.

IX – CONFORMIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO TRIBUTÁRIO, PREVIDENCIÁRIO E TRABALHISTA

A conformidade da parceria com o ordenamento jurídico tributário, previdenciário e trabalhista constitui elemento essencial para a validade do ajuste e para a proteção do erário. O regime das parcerias firmado com organizações da sociedade civil exige da Administração não apenas a verificação prévia da regularidade fiscal da entidade selecionada (arts. 33 e 34 da Lei nº 13.019/2014), mas também a definição de cláusulas contratuais que garantam o cumprimento, durante toda a execução do termo, das obrigações legais nas três esferas.

A análise dos autos evidencia que a minuta do edital e do termo de colaboração contempla mecanismos relevantes voltados à mitigação de riscos de inadimplemento legal:

- (i) Regularidade Fiscal e Trabalhista: A exigência de apresentação de certidões negativas de débitos tributários e trabalhistas como requisito de habilitação, conforme previsto no edital (item 3.1 e seguintes), atende à determinação expressa da legislação vigente, garantindo que apenas entidades adimplentes possam ser selecionadas.

- (ii) Encargos da Equipe Técnica e de Apoio: As despesas com pessoal, quando realizadas com recursos da parceria, estão condicionadas a critérios de proporcionalidade, vinculação ao objeto, compatibilidade com a realidade de mercado.
- (iii) Previsão de Encargos Legais: Está autorizada, de forma expressa, a inclusão de encargos legais como FGTS, INSS patronal, verbas rescisórias e outros componentes obrigatórios da folha de pagamento, desde que compatíveis com o plano de trabalho e os parâmetros de mercado. Essa previsão, adequada a Lei nº 13.019/2014, favorece a transparência e a previsibilidade da execução financeira.
- (iv) Responsabilidade da OSC quanto às Obrigações Legais: A cláusula de responsabilidade exclusiva da organização parceira quanto à observância da legislação trabalhista, tributária e previdenciária, constante da minuta do termo de colaboração (Anexo X do Edital), assegura que o Estado não seja responsabilizado subsidiariamente por eventuais descumprimentos, alinhando-se à jurisprudência consolidada dos tribunais superiores.
- (v) Prestação de Contas e Transparência: O modelo adotado prevê prestação de contas regular e detalhada, com destaque para os gastos com pessoal e encargos legais, permitindo que a Administração identifique eventuais inconformidades e adote medidas corretivas em tempo hábil.

Dessa forma, verifica-se que a minuta do edital e do termo de colaboração observam os cuidados jurídicos mínimos necessários para resguardar o interesse público e prevenir a constituição de passivos trabalhistas, previdenciários ou fiscais decorrentes da execução da parceria.

X – RISCOS JURÍDICOS E MEDIDAS DE MITIGAÇÃO PREVISTAS

A análise da minuta do edital de chamamento público e da modelagem da parceria proposta evidencia a presença de riscos jurídicos potenciais, alguns típicos de ajustes com organizações da sociedade civil, e outros específicos ao contexto da presente parceria. Contudo, constata-se que medidas mitigatórias foram incorporadas aos instrumentos e à fase instrutória, de modo a minimizar esses riscos e a conferir segurança jurídica ao procedimento.

1. Risco de Desvio de Finalidade ou de Terceirização Disfarçada

A parceria proposta tem por objeto a cogestão de equipamento cultural, com desenvolvimento de atividades de curadoria, preservação, pesquisa histórica e ações educacionais. Embora tais atividades possam, em tese, tangenciar áreas de atuação do Estado, o modelo jurídico adotado afasta o risco de terceirização disfarçada por meio das seguintes salvaguardas:

A atuação da OSC se dá em regime de mútua cooperação, com identidade de interesses e compartilhamento de responsabilidades (conforme art. 2º, VIII, da Lei nº 13.019/2014);

Não há subordinação hierárquica da equipe da OSC à Administração;

Há previsão de captação própria de recursos pela entidade, o que reforça sua autonomia operacional;

Foi observada a vedação expressa à prestação de serviços ao aparelho estatal e ao apoio administrativo direto (art. 40 da Lei nº 13.019/2014).

2. Risco de Inexecução Parcial ou Total das Metas Pactuadas

Este risco é endêmico às parcerias que envolvem repasse de recursos públicos. A modelagem adotada incorpora os seguintes mecanismos de mitigação:

- Exigência de plano de trabalho detalhado, com metas e etapas bem definidas (item 4.2 do edital);
- Cronograma de desembolso atrelado ao cumprimento de etapas;
- Previsão de prestação de contas periódica e final, com possibilidade de suspensão de repasses em caso de inadimplemento.

3. Risco de Fragilidade na Justificação Econômico-Financeira

A estimativa de custo da parceria foi elaborada com base em pesquisa de preços bem instruída, utilizando fontes diversificadas e aderentes ao objeto. O Estudo Técnico Preliminar, o RAPP e os demonstrativos anexados aos autos fortalecem a confiabilidade da base orçamentária. Além disso, a previsão de limites máximos para despesas administrativas e com pessoal (itens 4.5 e ss. do edital) reforça o controle da economicidade.

4. Riscos Relacionados à Sustentabilidade e Receita Acessória

A previsão de exploração comercial de parte do espaço (ex. cantina) e de captação de recursos próprios pela OSC pode, se mal regulamentada, gerar questionamentos sobre desvio de finalidade ou enriquecimento ilícito. No entanto, tais dispositivos foram:

- Vinculados expressamente ao objeto da parceria;
- Condicionados à aprovação prévia e à devida prestação de contas;
- Regulados com mecanismo de abatimento proporcional do valor repassado pela Administração (item 17.3 da minuta do TR).

5. Risco de Responsabilização por Atos da OSC

A minuta do termo de colaboração contém cláusulas de exclusão de responsabilidade da Administração por atos praticados pela OSC ou seus prepostos, especialmente no âmbito trabalhista e tributário, conforme entendimento pacífico da jurisprudência.

6. Risco de Impugnações Administrativas ou Judiciais

O edital observa os princípios da publicidade e do contraditório, com ampla divulgação, previsão de impugnações e recursos, o que mitiga riscos de contencioso. A adoção de minuta-padrão da PGE também

confere maior blindagem jurídica.

XI – PERTINÊNCIA ESTRATÉGICA E RESPONSABILIDADE INSTITUCIONAL E SOCIAL DA JUCERJA

Como etapa final desta manifestação, reputa-se relevante destacar que o objeto do Termo de Colaboração – consistente na cogestão operacional, administração, curadoria de acervos, pesquisa histórica, execução de atividades educacionais e culturais, concepção e realização de exposições, promoção da acessibilidade cultural, preservação patrimonial e gerenciamento do Centro de Memória do Registro Empresarial – encontra-se alinhado às diretrizes institucionais e à responsabilidade social da JUCERJA.

A escolha do Município de Valença, marco histórico da cultura cafeeira no Império, e do Palacete Visconde do Rio Preto, como sede do Centro, reflete um compromisso não apenas com a preservação da memória do registro público empresarial, mas com a valorização de sua dimensão simbólica como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Esse alinhamento também se coaduna com as recentes alterações regimentais da JUCERJA, aprovadas no âmbito de seu Colégio de Vogais, voltadas ao fortalecimento de ações institucionais com viés histórico, educativo e de estímulo ao empreendedorismo – mesmo que ainda pendentes de homologação pelo Chefe do Executivo estadual.

Trata-se, portanto, de uma parceria cuja motivação não se limita à execução de atividades de interesse público, mas que traduz uma orientação estratégica de fortalecimento institucional, difusão de conhecimento histórico e valorização da identidade econômica fluminense. Tal entendimento converge com o já assentado por esta Procuradoria Regional em pareceres pretéritos, como no caso do Projeto Aprendiz de Sucesso (Processo SEI-220005/002160/2025), que igualmente ressaltou o papel da JUCERJA como indutora de políticas públicas de inclusão e desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a celebração da presente parceria não apenas se mostra juridicamente viável, como guarda plena pertinência com os compromissos institucionais da autarquia, conferindo-lhe legitimidade social ampliada e reforçando sua atuação como promotora do empreendedorismo e da cidadania empresarial.

XII – CONCLUSÃO

Em face da instrução apresentada nos autos, do conjunto de documentos analisados e da modelagem jurídica adotada, a Procuradoria Regional da JUCERJA manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento do feito, observando-se que a presente manifestação se refere à fase preparatória e antecede a conclusão do chamamento público.

As recomendações anteriormente formuladas foram incorporadas pela Administração ou restaram superadas na reformulação dos artefatos, destacando-se:

- (i) A correção da modelagem jurídica da parceria, com adoção do termo de colaboração como instrumento contratual adequado;
- (ii) A compatibilidade entre o objeto da parceria e o regime jurídico das parcerias voluntárias;
- (iii) O atendimento às exigências legais de transparência, impessoalidade, isonomia e economicidade;
- (iv) A estruturação do edital e do termo de colaboração conforme minutas validadas pela Procuradoria Geral do Estado;
- (v) A apresentação de estudo técnico e estimativa de custos adequadamente instruídos;
- (vi) A inserção de salvaguardas jurídicas para mitigação de riscos materiais e formais.

Com vistas a reforçar a governança e a conformidade da parceria, recomenda-se especial atenção às seguintes providências, que devem constar nos autos antes da publicação do edital:

- (i) Inclusão expressa da manifestação técnica do Coordenador Geral de Convênios, nos termos do art. 20 do Decreto Estadual nº 44.879/2014, como condição de regularidade da fase preparatória e da compatibilidade do objeto com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA);
- (ii) Reavaliação técnica dos itens 4.2 e 4.3 do Termo de Referência, quanto à eventual cumulatividade de critérios de qualificação, de modo a evitar restrição indevida à competitividade, se constatado excesso de rigor técnico desnecessário;
- (iii) Substituição da terminologia “pagamento” por “liberação de repasse” no item 3.5 do Termo de Referência, de forma a preservar a precisão conceitual compatível com o regime jurídico da parceria, revisando todos os itens semelhantes.

Ressalte-se que tais providências não impedem o prosseguimento do feito, mas devem ser observadas previamente à publicação do edital, como medidas de consolidação da regularidade jurídico-formal da instrução.

Registre-se, ainda, que, conforme informado no despacho de encaminhamento, os autos tramitam simultaneamente à Procuradoria Regional e à Superintendência de Controle Interno, em caráter excepcional, diante da urgência do certame e da necessidade de imediato início das atividades. Assim, caso a unidade de controle venha a apresentar apontamentos que desafiem a modelagem jurídica validada ou comprometam a legalidade do edital e seus artefatos, recomenda-se que os autos retornem a esta Procuradoria para eventual reexame, a fim de assegurar a coerência da instrução e a integridade do processo.

Recomenda-se, por fim, que o Termo de Colaboração a ser firmado, após a seleção, receba exame técnico específico, especialmente quanto à aderência final do plano de trabalho pactuado, à definição das metas e à compatibilidade das cláusulas com o modelo jurídico ora validado, antes do retorno dos autos a esta Procuradoria para manifestação conclusiva, nos termos do art. 35, inciso VI, da Lei nº 13.019/2014.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Hélio Batista Bilheri Filho

Procurador Adjunto da JUCERJA

Id.: 5158115-9

Rio de Janeiro, 15 de janeiro de 2026



Documento assinado eletronicamente por **Hélio Batista Bilheri Filho, Procurador**, em 15/01/2026, às 13:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do [Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022](#) e no art. 4º do [Decreto nº 48.013, de 04 de abril de 2022](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?
acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6](http://sei.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **122810907** e o código CRC **F37EA532**.

Referência: Processo nº SEI-220005/004331/2025

SEI nº 122810907

Av. Rio Branco 10,, 8º andar , Rio de Janeiro/RJ, CEP
Telefone: 23345492