

## Parecer nº 06/2015 – RCG- Rogério Carvalho Guimarães

Proposta de Celebração de Convênio a ser Firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro com a Interveniência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – Cessão do Imóvel Situado na Rua Frei Caneca, nº 463, Rio de Janeiro/RJ pelo Estado do Rio de Janeiro em Favor da Municipalidade Carioca para a Construção de Residências Terapêuticas e do Centro de Atenção Psicossocial - Caps 3 – Ausência de Óbices Jurídicos – Necessidade de Oportuna Formalização da Cessão de Uso por Termo Próprio – Recomendações no que Diz Respeito à Minuta – Necessidade de Oitiva do Tribunal de Justiça, Caso Aprovadas as Sugestões de Alteração da Minuta – Avaliação quanto à Necessidade de Plano de Trabalho – Necessidade de Oitiva da Municipalidade Carioca – Igual Necessidade de Remessa do Expediente à Chefia do Poder Executivo Estadual para Deliberação quanto ao Juízo Político e para que Informe a Respeito da Celebração do Precedente Protocolo de Intenções – Necessidade de Prévia Desafetação do Imóvel e Definição da Destinação dos Pacientes do Hospital de Custódia Psiquiátrico Heitor Carrilho

Senhora Procuradora-Chefe,

Trata-se de procedimento administrativo inaugurado a partir de ofício enviado pela Presidência do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro com proposta de celebração de Convênio a ser firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, ajuste no qual o Poder Judiciário figuraria como interveniente.

Recebido o ofício nesta Procuradoria Geral do Estado, foi formado o presente processo administrativo, expediente que foi remetido à Secretaria de Estado da Casa Civil para, preliminarmente, informar a respeito da existência de interesse e viabilidade política na celebração do Convênio proposto.

A Secretaria de Estado da Casa Civil, por sua vez, remeteu o processo administrativo à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (fl. 08), a qual, por meio de seu órgão técnico, se pronunciou favoravelmente à formalização do ajuste (fl. 12), manifestação chancelada, ao final, pelo Titular da Pasta (fl. 15).

No entanto, antes da devolução do expediente à Secretaria de Estado da Casa Civil, tendo em vista a reiteração do ofício inaugural pela Presidência do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (fl. 18), o processo administrativo retornou a esta Procuradoria Geral do Estado.

Foi, então, proferido o precedente Parecer PGE/PG-16 nº 01/2015 – BTMO, devidamente chancelado pela Chefia da Procuradoria de Serviços de Saúde, em que se concluiu, (a) “*com relação ao seu escopo material, ele [o Convênio] se encontra em total consonância com a diretriz estabelecida na legislação em relação às políticas públicas de tratamento psiquiátrico*”, (b) “*com relação à divisão de competências em*

*matéria de prestação de serviços de saúde, a finalidade última do convênio atenderá à divisão de competências prevista na legislação, já que as atividades executivas serão cometidas a quem deve sê-lo, isto é, ao Município”, cabendo ao Estado do Rio de Janeiro apenas a disponibilização do imóvel, e (c) que “o instrumento a ser celebrado para a realização dos fins mencionados na minuta em comento é, de fato, o ‘convênio’, eis que os interesses dos entes envolvidos são convergentes”.*

O expediente foi, então, enviado a esta PG-15 para exame e parecer a respeito da minuta do Convênio.

Feita a breve apresentação da marcha processual, passo à análise.

Em linha de princípio, destaco que o objeto do presente parecer limitar-se-á à análise da minuta do Convênio, partindo das premissas assentadas pela Procuradoria de Serviços de Saúde, que sinalizou para a juridicidade da proposta, na medida em que o instrumento se afigura formalmente adequado, o objeto se revela lícito e compatível com a pertinente legislação de regência, bem como a proposta se afigura compatível com as competências estabelecidas para o Estado do Rio de Janeiro.

Superado o ponto, passo, de plano, ao exame da minuta de fls. 04/06.

A Cláusula Primeira identifica o objeto consistente na criação de residências terapêuticas e do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS 3, definindo os destinatários. Repito aqui que a Procuradoria de Serviços de Saúde, no exercício de suas atribuições, afirmou a compatibilidade do objeto com o ordenamento jurídico.

A Cláusula Segunda estipula as obrigações dos Partícipes. Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, a obrigação consistiria na cessão de uso do imóvel situado na Rua Frei Caneca, nº 463, Rio de Janeiro/RJ, em favor da Municipalidade Carioca com a finalidade de implantação do objeto descrito na Cláusula Primeira. Quanto ao Município do Rio de Janeiro, caberia a execução, coordenação, supervisão e acompanhamento da construção das residências terapêuticas e do CAPS 3, arcando com as despesas decorrentes da utilização do imóvel para a execução do objeto do Convênio.

A Cláusula Terceira estabelece o prazo de vigência do Convênio em 60 (sessenta) meses, prorrogável por igual período.

A Cláusula Quarta esclarece que os casos omissos serão resolvidos em comum acordo entre os Partícipes.

A Cláusula Quinta impõe a indicação de representantes pelos Partícipes para o acompanhamento e a fiscalização do Convênio.

Por fim, a Cláusula Sexta trata da publicação do extrato do Convênio perante a Imprensa Oficial.

Apresentada a minuta em suas linhas gerais, convém, antes de tudo, ser esclarecida a abrangência do objeto: se, por ora, envolverá apenas a construção das residências terapêuticas e do CAPS 3 ou se também avançará sobre a responsabilidade material quanto ao cuidado dos portadores de transtornos mentais.

A dúvida decorre do fato de a Cláusula Primeira apenas mencionar a “criação” das residências terapêuticas e do CAPS 3 sem, no entanto, expressar, textualmente, a responsabilidade pelo funcionamento destes equipamentos. No mais, o item “2” da Cláusula Segunda apenas menciona a “construção” das residências terapêuticas e do CAPS 3, silenciando, novamente, a respeito do funcionamento dos equipamentos.

O detalhamento do objeto, em termos mais precisos possíveis, é providência desejável que trás em si o benefício de evitar futuros incidentes relacionados com a execução do Convênio.

A propósito, caso seja esclarecido que o objeto, nesta feita, abrangerá também a responsabilidade pelo funcionamento dos equipamentos, é recomendável que esta obrigação seja explicitada em termos mais evidentes no corpo do instrumento.

Em segundo lugar, cumpre anotar que o Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro figura como interveniente. No entanto, o instrumento não lhe atribui qualquer obrigação. Com efeito, reputo pertinente que seja definido no instrumento o papel do Interveniente, a justificar sua participação na relação jurídica subjacente. O ponto desafia atenção e reclama por enfrentamento.

Em terceiro lugar, impende salientar que a obrigação do Estado do Rio de Janeiro, ao final das contas, consiste na cessão de uso do imóvel situado na Rua Frei Caneca, nº 463, Rio de Janeiro/RJ, em favor da Municipalidade Carioca.

No cenário posto, a cessão de uso cogitada se revela juridicamente possível, encontrando fundamento no artigo 40 da Lei Complementar estadual nº 08/1977, especialmente no parágrafo segundo do dispositivo em referência, *in verbis*:

“Art. 40. O Poder Executivo poderá ceder, mediante remuneração ou encargo, o uso de imóveis do Estado.

§ 1º Se o cessionário for pessoa jurídica de direito privado de relevante valor social, a cessão de uso poderá durar até 20 (vinte) anos, renováveis por igual período, desde que, previamente autorizada pelo Governador, atenda a interesse público devidamente justificado e explicitado no respectivo instrumento.

§ 2º Se o cessionário for pessoa, jurídica de direito público interno, entidade componente de sua respectiva administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, a cessão de uso, a critério do Governador, justificado o benefício auferido para o Estado, poderá ser a título gratuito e sem limitação de prazo.

§ 3º O Estado poderá cancelar a cessão reocupando o imóvel sempre que o cessionário fizer mau uso do mesmo ou alterar a sua finalidade.” – Negritei.

Nada obstante a evidente possibilidade jurídica da cessão de uso prevista na Cláusula Segunda do Convênio, o fato é que a simples assinatura deste instrumento, a meu sentir, não afasta a necessidade de formalização da cessão de uso do imóvel por meio de termo próprio, providência que deverá ser adotada logo em seguida à celebração do ajuste agora em estudo.

Aliás, em prol de um maior rigor técnico, o item “1” da Cláusula Segunda deveria estabelecer como obrigação do Estado do Rio de Janeiro a celebração da *cessão de uso do imóvel* situado na Rua Frei Caneca, nº 463, Rio de Janeiro/RJ, em favor da Municipalidade Carioca para a finalidade destacada no Convênio em foco.

A esse passo, não é demais destacar que, oportunamente, deverá ser utilizada a minuta-padrão estabelecida pela Procuradoria Geral do Estado para a cessão de uso de bens imóveis.

Em quarto lugar, importante que seja informado o cronograma de execução das obras, tornando possível aquilatar a correlata compatibilidade com o prazo de

vigência de 60 (sessenta) meses estipulado na Cláusula Terceira do Convênio<sup>1</sup>. Ainda a propósito do prazo, figuraria prudente que a Cláusula Segunda já afirmasse os respectivos prazos de execução das obras ou, ao menos, que o parágrafo único desta Cláusula Segunda – caso não seja possível esta definição no presente momento – estipulasse a obrigatoriedade de celebração de instrumentos futuros que fizessem a fixação dos prazos para o cumprimento destas obrigações.

Em quinto lugar, penso que a minuta reclama por alguns acréscimos. Em suma, devem ser inseridas Cláusulas esclarecendo que o Convênio não implicará transferência de recursos, disciplinando a alteração, a denúncia e a rescisão, bem como definindo o Foro de Eleição, de modo a melhor se ajustar ao padrão usualmente empregado no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. A título de colaboração, transcrevo o modelo das cláusulas sugeridas, em textual:

#### **CLÁUSULA XXXXXX – DOS RECURSOS FINANCEIROS**

O presente CONVÊNIO não envolve transferência de recursos financeiros entre os PARTÍCIPES.

**PARÁGRAFO ÚNICO** - Eventuais despesas decorrentes do presente CONVÊNIO correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, observada a pertinente legislação de regência, e serão formalizadas pelos competentes instrumentos jurídicos.

#### **CLÁUSULA XXXXXX – DA ALTERAÇÃO**

Este instrumento somente poderá ser modificado por mútuo acordo dos PARTÍCIPES, mediante a celebração de Termo Aditivo, exceto no tocante à modificação de seu objeto.

#### **CLÁUSULA XXXXXX – DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO**

Os PARTÍCIPES poderão denunciar, por escrito, a qualquer tempo, e rescindir de pleno direito, o presente CONVÊNIO, devendo ser imputadas as responsabilidades das obrigações decorrentes do prazo em que tenha vigido e creditados os benefícios adquiridos no mesmo período.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO** – Constitui motivo para rescisão deste CONVÊNIO, independentemente do instrumento de sua

---

<sup>1</sup> Sublinho que, em sendo confirmada a abrangência maior do objeto, abarcando inclusive a responsabilidade pelo funcionamento dos equipamentos, o prazo deverá ser fixado também levando em conta o tempo necessário ao desenvolvimento destas atividades, com duração razoável e compatível com os investimentos e relevância do serviço de natureza permanente.

formalização, o descumprimento de quaisquer de suas cláusulas ou das normas estabelecidas na legislação vigente, pela superveniência de norma legal ou de fato que o torne material ou formalmente inexecutável.

**PARÁGRAFO SEGUNDO** – A denúncia deverá ser comunicada por escrito e mediante notificação prévia com 60 (sessenta) dias de antecedência, somente produzindo efeitos a partir desta data.

**PARÁGRAFO TERCEIRO** – A rescisão deste CONVÊNIO deverá observar os princípios da ampla e prévia defesa e do contraditório.

### **CLÁUSULA XXXXXX – DO FORO**

Para dirimir as questões oriundas do presente instrumento que não puderem ser solucionadas por mecanismos consensuais, é competente o Foro da Capital do Estado do Rio de Janeiro.

No mais, julgo que as Cláusulas Terceira (“DO PRAZO”) e Sexta (“DA PUBLICAÇÃO”) devam ser alteradas, passando a contar com a seguinte redação:

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DO PRAZO**

O presente CONVÊNIO vigorará por 60 (sessenta) meses, a contar da data de sua publicação no Diário Oficial.

### **CLÁUSULA SEXTA – DA PUBLICAÇÃO**

O presente CONVÊNIO deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado – DOE, até o 5º (quinto) dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias daquela data, condição indispensável para sua eficácia.

Ainda com relação à minuta, deve ser atualizada a identificação da Presidência do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Em sexto lugar, repiso que a descrição do objeto da parceria e das obrigações dos Partícipes evidencia que não haverá transferência de recursos.

Destarte, em não havendo transferência de recursos, a apresentação do Plano de Trabalho, na forma do artigo 116, § 1º, da Lei nº 8.666/1993<sup>2</sup>, figuraria dispensável.

<sup>2</sup> “Art. 116. 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 de 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;

A propósito, em prol da desnecessidade de apresentação de Plano de Trabalho, em se tratando de convênio em que não ocorra repasse de recursos, leia-se a pertinente ponderação tecida pela professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, in “Direito Administrativo”, Editora Atlas, 13ª edição, p. 287, *in litteris*:

“Não se pode admitir a interpretação restritiva do art. 116 da Lei nº 8.666/93, já que ele tem que ser analisado dentro de todo o ordenamento jurídico em que se insere. Suas exigências devem ser cumpridas em tudo o que seja compatível com o objeto do convênio a ser celebrado, já que o objetivo evidente do dispositivo é o de estabelecer normas sobre a aplicação e controle de recursos repassados por meio do convênio; essas finalidades estão presentes em qualquer convênio, independentemente de seu objeto. A inobservância do art. 116 somente será admissível nos casos de convênios que não implicam repasse de bens ou valores.” – Negritei.

Contudo, como o *caso concreto* envolve obras para a construção das residências terapêuticas e do CAPS 3, entendo que o Plano de Trabalho deva ser apresentado, salvo se houver a previsão de celebração obrigatória de instrumento futuro que especifique, de forma mais detida, as obrigações em jogo, especialmente o preciso detalhamento das características dos equipamentos, as etapas, as fases e os prazos das obras, comprovação, em sendo o caso, da existência de recursos próprios para a execução da obra etc.

Em sétimo lugar, alerta, por necessário, ser indispensável a confirmação do interesse do Município em firmar o instrumento (até o momento não há qualquer manifestação da Municipalidade Carioca), assim como o cumprimento do despacho de fl. 06, verso, que instava a Secretaria de Estado da Casa Civil a informar a respeito da existência da viabilidade política para a celebração do Convênio.

Quanto ao último ponto, note-se que, a despeito da remessa do expediente à Secretaria de Estado da Casa Civil, aquela Pasta o reencaminhou à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária para avaliação prévia da proposta, tendo o processo administrativo retornado diretamente a esta Procuradoria Geral do Estado sem a informação a respeito do interesse da Administração Pública estadual e da viabilidade política manifestada pela Chefia do Poder Executivo.

Portanto, deve ser o expediente novamente enviado à Secretaria de Estado da Casa Civil, na forma do despacho de fl. 06, verso.

Aliás, convém registrar que, no bojo do Processo Administrativo E-14/001/11049/2014, atualmente na Secretaria de Estado da Casa Civil, consta

---

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 assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.”

proposta de celebração de Protocolo de Intenções a ser firmado, igualmente, entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, ajuste no qual o Poder Judiciário figuraria como interveniente, tendo o mesmo pano de fundo. Não se tem notícia da assinatura daquele instrumento, ponto que deve ser esclarecido nestes autos. Em verdade, o presente expediente deveria ser apensado ao Processo Administrativo E-14/001/11049/2014 para tramitação conjunta, na medida em que tratam do mesmo assunto.

Demais disso, caso sejam aprovadas as alterações ora propostas para a minuta do Convênio, reputo ser necessária a submissão das considerações ao Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para deliberação a respeito das modificações aqui cogitadas.

Em oitavo lugar e por último, a manifestação de fl. 12 da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária revela que o bem em tela ainda está afetado àquela Pasta, porquanto ali funciona o Hospital de Custódia Psiquiátrico Heitor Carrilho, o qual conta com 51 (cinquenta e um) pacientes.

Assim sendo, a desafetação do imóvel e a definição do destino dos pacientes consubstanciam questões prévias à celebração do presente Convênio e do conseqüente termo de cessão de uso do imóvel, esclarecimento que deverá ser, preliminarmente, prestado nestes autos.

### **Conclusão**

Ante o exposto, cumpre recomendar que:

(a) seja melhor definida a abrangência do objeto do Convênio, esclarecendo se abarcará apenas a obra ou também disciplinará a responsabilidade pelo funcionamento das residências terapêuticas e do CAPS 3;

(b) seja definido o papel do Interveniente, estabelecendo, inclusive, as obrigações que lhe caberão no Convênio;

(c) após a celebração do Convênio, seja formalizado o termo de cessão de uso do imóvel situado na Rua Frei Caneca, nº 463, Rio de Janeiro/RJ, em favor da Municipalidade Carioca para a finalidade destacada no Convênio em foco;

(d) seja confirmado o cronograma de execução das obras, o qual deverá ser incluído no instrumento, salvo se forem celebrados documentos no futuro para melhor especificação do objeto e das obrigações do Convênio;

(e) sejam feitos os acréscimos e os ajustes mencionados ao longo deste Parecer na minuta do Convênio, de modo a melhor adequar o documento ao padrão usualmente empregado no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, submetendo a versão alterada à avaliação do Eg. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro;

(f) seja elaborado o Plano de Trabalho, salvo se forem celebrados documentos no futuro para melhor especificação do objeto e das obrigações do Convênio;

(g) seja colhida a manifestação de interesse do Município do Rio de Janeiro e a manifestação de interesse e viabilidade política da Chefia do Poder Executivo Estadual, inclusive no que toca ao Protocolo de Intenções constante do Processo Administrativo E-14/001/11049/2014, expediente que deveria ser apensado ao presente;

(h) caso seja *confirmado o juízo político positivo à celebração do ajuste*,

*manifestado por todos os Partícipes e pelo Interveniente, preliminarmente, deverá ser promovida a desafetação do imóvel e ser informado, nos autos, a destinação que se dará aos pacientes que se encontram no Hospital de Custódia Psiquiátrico Heitor Carrilho, especialmente durante o período das obras.*

À superior avaliação.

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2015.

**ROGÉRIO CARVALHO GUIMARÃES**  
**Procurador do Estado**

**VISTO**

Visto. Aprovo o Parecer nº 01/BTMO-PG-16/2015, da lavra do ilustre Procurador do Estado **BRUNO TERRA DE MORAES**, devidamente chancelado pela Procuradora-Chefe da Procuradoria de Serviços de Saúde **JANAINA ANDRADE SOUSA CRUZ** e o Parecer nº 06/RCG-PG-15/2015, da lavra do ilustre Procurador do Estado **ROGÉRIO CARVALHO GUIMARÃES**, devidamente chancelado pela Procuradora-Assistente da Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico, **ALINE PAOLA C. B. C. DE ALMEIDA**, que analisaram a minuta do convênio a ser finuado entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, com a interveniência do Tribunal de Justiça do Estado, cujo objeto *“é a criação de residências terapêuticas destinadas a cuidar dos portadores de transtornos mentais, egressos de internações psiquiátricas de longa permanência, que não possuam suporte social e laços familiares, todos com sua cessão de periculosidade declarada pelo Juízo da Vara de Execuções Penais e de um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS 3, com funcionamento 24 (vinte e quatro) horas, para tratamento ambulatorial, com leitos para acolhimento em casos de crise.”*

O opinamento da Procuradoria de Serviços de Saúde concluiu que o objeto do convênio encontra-se adequado à diretriz estabelecida na legislação que disciplina as políticas públicas de tratamento psiquiátrico, além de observar a divisão de competências dos entes federados em matéria de prestação de serviços de saúde.

O opinamento da Coordenadoria Geral do Sistema Jurídico examinou as cláusulas da minuta original do convênio, propondo adequações e definições que ainda se fazem necessárias em relação às obrigações que decorrerão para o Estado com a sua celebração, na forma das objetivas conclusões do Parecer n.º 06/ 15 — RCG, reiteradas no Visto de fls. 43/44.

À Casa Civil, na forma sugerida no parecer e no encaminhamento precedente de fls. 06, verso.

Rio de Janeiro, 11 de maio de 2015.

**CIRO GRYNBERG**  
**Subprocurador-geral do Estado**