



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA
Rua José Camacho, n.º 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-330 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br
- Criada conforme Resolução N. 100/2019-PR.

ORIENTAÇÃO Nº 12 / 2023 - AUDIGES/AUDINT/PRESI/TJRO

1. Introdução

Trata-se de orientação emitida para atendimento de consulta formulada pela Secretaria Administrativa (3418099), referente à Minuta de Convênio 53 (3411671), que trata de formalização de Convênio, entre este Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia e a **Polícia Militar do Estado de Rondônia - PMRO**, para a prestação de serviços de Segurança Institucional (Patrimonial e Humana), por meio do Corpo de Voluntários Militares do Estado de Rondônia, da Reserva Remunerada, com a finalidade de prevenção, controle, fiscalização, combate à delitos e quaisquer irregularidades que interfiram no zelo do patrimônio, segurança das pessoas, podendo para tanto atender e executar outras tarefas típicas e inerentes à função, respeitando o disposto na Lei Ordinária Estadual n. 1.053/2002.

A Secretaria Administrativa, por meio da Assessoria Jurídica, manifestou-se pela possibilidade de formalização do convênio, consoante o Parecer Jurídico n. 494/2023 (3354286). De outro giro, também apresentou informações contidas no Despacho id 3418099, acerca dos procedimentos adotados pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia - DPE/RO, pela utilização da força de trabalho dos policiais da reserva remunerada.

Preliminarmente, é necessário apresentar os critérios dispostos na [RESOLUÇÃO n. 161/2020-TJRO](#) que subsidiam a emissão de orientação pela auditoria interna:

Art. 2º, III: Consultoria (advisory): atividade de aconselhamento, assessoria, treinamento e serviços relacionados, cuja natureza, prazo e escopo são acordados com o solicitante, devendo abordar assuntos estratégicos da gestão, com vistas a adicionar valor e aperfeiçoar processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos administrativos sem que o auditor interno pratique nenhuma atividade que se configure como ato de gestão;

[...]

Art.16, § 2º Quando se tratar de atividade de assessoramento, a unidade consulente deverá encaminhar consulta com a indicação clara e objetiva da dúvida suscitada, com a indicação precisa do seu objeto, após esgotados os estudos e discussões internas, devidamente acompanhadas de documentos/informações que subsidiaram os questionamentos.

§ 3º As Consultas deverão ser encaminhadas pelos Secretários do PJRO.

Art. 17. Os serviços de consultoria devem abordar os processos de governança, gerenciamento de riscos e implementação de controles internos na organização, com extensão previamente acordada de forma consistente com valores, estratégias e objetivos da unidade solicitante ou consulente.

Após análise dos presentes autos, bem como levantamento de informações, a Equipe de Auditoria formulou as seguintes questões para sistematização da consulta:

1. O Termo de Convênio é o instrumento jurídico adequado para os fins almejados?
2. Qual a classificação orçamentária adequada para refletir os atos administrativos que se pretende praticar?
3. As despesas estão devidamente previstas na LDO, LOA e PPA?
4. A despesa possui adequação com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Arts. 16, 17 e 21)?
5. Quais as implicações tributárias aplicáveis aos futuros pagamentos dos policiais da reserva remunerada?
6. É necessário a criação de instrumento normativo e/ou a adequação de normativo existente no âmbito do TJRO?

2. Da Análise das Questões

Em relação à **Questão 1**, conforme o critério contido no disposto no art.1º, §1º, I c/c art. 4º, II do Decreto Estadual n. [26.165/2021](#), Constatou-se, que não se aplica o Termo de Convênio ao caso em análise, tendo em vista que as partes envolvidas na relação jurídica estão na mesma esfera governamental, senão vejamos:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios e os termos de cooperação celebrados pelos Órgãos e Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Rondônia para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Estadual.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros, repasse de bens

ou serviços, e tenha como partícipe, de um lado, Órgão ou Entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, **do estado de Rondônia** e, de outro, Órgão ou Entidade da Administração Pública, Direta ou Indireta, **de outros Estados ou Municípios**, visando a execução de Programa de Governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

Art. 4º É vedada a celebração de Convênios:

[..]

II - entre Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual;

Quanto ao estabelecimento da referida vedação, observa-se que a mesma foi estabelecida no âmbito da União, conforme consta no [Decreto Federal](#) n. 6.170/2007, conforme disposto no art. 2º, III:

Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse: ([Vigência](#))

[...]

III - entre órgãos e entidades da administração pública federal, caso em que deverá ser observado o art. 1º, § 1º, inciso III; ([Redação dada pelo Decreto nº 7.568, de 2011](#)).

Registra-se que os recursos financeiros repassados no âmbito de convênio, constituem uma transferência voluntária realizada entre entes federados diferentes, conforme o disposto no art. 25 da LRF que estabelece regramento para as transferências voluntárias:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital **a outro ente da Federação**, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Assim, tendo em vista que se trata de uma relação entre órgãos da mesma esfera estadual, avalia-se que é aplicável os procedimentos estabelecidos na Lei Estadual n. [3.989/2017](#), conforme disposto no art.1º, §1º c/c §3º:

§1º. Entende-se por descentralização de crédito orçamentários, o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade transfere a outro a possibilidade de utilização de seus créditos orçamentários.

[...]

§3º Como forma de alcançar os objetivos previstos no caput, deste artigo, o procedimento da descentralização de créditos orçamentários poderá envolver ou ser utilizado pelos Poderes Executivo, Legislativo e **Judiciário**, bem como pelo Ministério Público e Defensoria Pública.

Reforçando o referido entendimento, cita-se a mensagem do [projeto](#) da lei supracitada:

[...]

Neste diapasão, se faz mister destacar que a hodierna matéria legislativa proporcionará maior agilidade na aplicação dos recursos públicos, pois, **dispensará a celebração de Convênio** para realizar a descentralização entre as Unidades Orçamentárias envolvidas com a execução de projetos ou programas, operacionalizado mediante a formalização do **Termo de Cooperação**, cuja execução será realizada pelo Sistema de Administração Financeira para Estados e Municípios - SIAFEM, ou outro que venha a lhe substituir, com a emissão do documento "Nota de Descentralização de Crédito Orçamentário" no qual evidencie as classificações orçamentárias e os valores descentralizados.

Quanto à descentralização de crédito, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, 9ª edição, p.75, assim dispõe:

As descentralizações de créditos são utilizadas para execução de ações de responsabilidade do órgão, fundo ou entidade descentralizadora, efetuadas **no âmbito do respectivo ente da Federação**. Assim, as descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, **mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica**, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária.

[...]

Na descentralização, as dotações serão empregadas obrigatória e integralmente na consecução do objetivo previsto pelo programa de trabalho pertinente, respeitada fielmente a classificação funcional e por programas. Portanto, a execução da despesa orçamentária será realizada por outro órgão ou entidade.

[...]

A descentralização de crédito externa **dependerá** de celebração de convênio ou **instrumento congênere**, disciplinando a consecução do objetivo colimado e as relações e obrigações das partes. Na União a descentralização externa de crédito entre órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, para executar programa de governo, envolvendo projeto, atividade, aquisição de bens ou evento está disciplinada pelo Decreto nº 10.426/2020, e deve ocorrer por meio de Termo Execução Descentralizada

Nesta esteira, cabe destacar o detalhamento do procedimentos, que o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal - SIGEF possui em seu manual de execução orçamentária que trata da descentralização de créditos orçamentários no âmbito do Estado de Rondônia.

Ressalta-se pelas informações apresentadas em reunião entre os setores envolvidos nesta consultoria, o mecanismo de descentralização de créditos ocorreria somente em relação a proposta de contrapartida de 10% do valor anual estimado, que, considerando a vigência do Convênio, resulta em **R\$ 455.180,13 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil cento e oitenta reais e treze centavos)**. Pois, a parte remuneratória com a folha de pessoal seria executada diretamente com a dotação orçamentária deste PJRO.

Desta forma, será necessário uma análise jurídica quanto ao valor da contrapartida, bem como a sua adequada discriminação no plano de trabalho, tendo em vista, que o instrumento do convênio não está adequado ao critério do art.1º, §1º, I do Decreto Estadual n. [26.165/2021](#).

Em relação a **Questão 2**, avaliou-se que a despesa com a remuneração da Força de Trabalho dos Policiais da Reserva Remunerada, empregada para as finalidades institucionais deste PJRO, nos termos da Minuta de Convênio 53 (3411671), representa despesa com pessoal, conforme art. 18 da LRF c/c art. 1º da lei estadual n. [1.053/2002](#) que se refere a atuação para suprir carência de pessoal.

Desta forma, corrobora-se com a classificação orçamentária apresentada no Despacho 61692 (3418099).

Em relação a proposta de contrapartida dos 10%, não há possibilidade de análise, tendo em vista que não houve discriminação acerca do objeto do gasto. Entretanto, avalia-se que caso adotado o procedimento da descentralização, a unidade executora seguirá a mesma **classificação institucional, funcional, programática e econômica** prevista no orçamento deste PJRO. Sendo inclusive, recomendado pelo MCASP, 9ª edição, p.88, a utilização da modalidade de aplicação da despesa 91.

Em relação a **Questão 3**, e considerando a manifestação da **questão 2**, faz-se necessário a verificação da adequação orçamentária e financeira (Arts. 16 e 17 da LRF), bem como a verificação de alinhamento de ações orçamentárias, tanto neste PJRO, quanto no órgão que receberá o recurso.

Em relação a **Questão 4**, tendo em vista que grande parte do objeto do Plano de Trabalho se refere a despesa com pessoal, avaliou-se a necessidade de observância do art. 21 da LRF, quanto ao aumento de despesa, cujo prazo de vedação iniciou **em 5/7/2023**.

Quanto a **Questão 5**, constatou-se que aos pagamentos dos Policiais da Reserva Remunerada não incide contribuição previdenciária - IPERON, contudo, incide Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF, nos termos do art. 6º, §1º da lei estadual n. [1.053/2002](#).

Por fim, em relação a **Questão 6**, ponderou-se pela desnecessidade de criação e/ou adequação de normativo interno para as despesas relativas aos pagamentos dos policiais da reserva remunerada, tendo em vista a aplicação da Lei Estadual n. [1.053/2002](#) a todos os Poderes do Estado. Registra-se novamente a necessidade de verificação da disponibilidade orçamentária e financeira das referidas despesas. Entretanto, por tratar-se de tema jurídico, recomenda-se a manifestação da Assessoria Jurídica do TJRO.

2. Considerações Finais

Diante dos fundamentos expostos, esta unidade de Auditoria Interna - Audint, no exercício de sua missão institucional, apresenta o entendimento acerca dos quesitos levantados e espera ter agregado valor, por meio da possibilidade de melhoria do processo de trabalho, bem como dos controles internos avaliados.

Desta feita, restou a controvérsia jurídica nas **Questão 1**, quanto ao instrumento adequado para a celebração do acordo de vontade entre as partes. O Decreto Estadual n. [26.165/2021](#) veda a celebração de Convênio entre Órgãos da mesma esfera. E, no caso em comento, tendo em vista que se trata de uma relação entre órgãos da mesma esfera estadual, avalia-se que é aplicável os procedimentos estabelecidos na Lei Estadual n. [3.989/2017](#), conforme disposto no art.1º, §1º c/c §3º.

Para tanto, podem ser observadas, de maneira combinada com a Lei e ressaltando-se à mudança do SIAFEM para o SIGEF, as instruções constantes no [Manual de Descentralização Orçamentária](#) da SEPOG-RO.

Na **Questão 6**, quanto a criação e/ou adequação de normativo interno para as despesas relativas aos pagamentos dos Policiais da Reserva Remunerada, recomenda-se a manifestação da Assessoria Jurídica do TJRO.

Assim, consubstanciado na alínea "f" do inciso IV do Art. 20 da [Resolução 309/2020/CNJ](#), por se tratar de tema jurídico, as controvérsias citadas devem ser dirimidas por instância de Assessoramento Jurídico deste Tribunal.



Documento assinado eletronicamente por **SIMARA JANDIRA CASTRO DE SOUZA, Auditor(a)-Chefe**, em 13/07/2023, às 07:49 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **EVERTON BATISTA SOUSA, Coordenador (a)**, em 13/07/2023, às 09:36 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS DANIEL ALMADA, Assistente Técnico (a) I**, em 13/07/2023, às 10:10 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **WANDERLEY DE OLIVEIRA SOUSA JÚNIOR, Coordenador (a)**, em 15/08/2023, às 13:10 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



[2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **3425932** e o código CRC **72E68398**.

Referência: Processo nº 0001669-58.2023.8.22.8000

SEI nº 3425932/versão123