**PROCESSO N°:** 140566-513/2016 (Apenso 140566-544/2013)

**INTERESSADO:** Associação dos Plantadores de Cana de Alagoas - ASPLANA

**ASSUNTO:** Pagamento de Aluguel – Períodos de **06/06/2016 a 05/07/2016** e 06/07/2016 a 05/08/2016.

Trata-se de **Processo Administrativo nº 140566-513/2016**, em 02 (dois) volumes, com 321 (trezentos e vinte e uma) fls., referente à solicitação de pagamento por indenização de 02 (dois) meses de aluguel de imóvel situado na Rua Sá e Albuquerque, nº 651, Jaraguá, Maceió/AL, onde funciona o Instituto de Inovação para o Desenvolvimento Rural Sustentável - EMATER, no valor total de R$ 66.000,00 (sessenta e seis mil reais), referente ao período de **06/06/2016 a 05/07/2016** e **06/07/2016 a 05/08/2016**.

O Processo Administrativo sob exame foi instruído, dentre outros documentos, como segue:

1. Fls. 02 consta solicitação feita pela locatária, Associação dos Plantadores de Cana de Alagoas – ASPLANA, referente à cobrança do pagamento de aluguel de imóvel, no período de **06/06/2016** a **05/07/2016 e 06/07/2016 a 05/08/2016**.
2. Fls. 03 consta planilha de cálculo demonstrando o período de aluguel e os respectivos valores a serem pagos.
3. Fls. 05/12 consta cópia do **Contrato de Locação de Imóvel Nº 001/2014**, celebrado entre a ASPLANA e a EMATER, datado de 04.02.2014, bem como cópia do Diário Oficial do Estado de Alagoas – DOE/AL, datado de 06.02.2014.
4. Fls. 13 consta despacho, datado de 15/08/2016, da lavra da Gerência Executiva Administrativa, encaminhando à Diretoria da Presidência/EMATER, informando que o contrato expirou em 06.02.2015, e que se encontra em tramitação o **Processo Administrativo nº 140566-0344/2015** com o fim de locação do referido imóvel onde atualmente encontra-se situada esta Autarquia. Por fim, encaminha os autos para as providências necessárias.
5. Fls. 15 consta despacho, datado de 08/09/2016, da lavra da Supervisão de Planejamento e Orçamento, informando a Dotação Orçamentária na natureza da despesa (3.3.90.93) Indenizações e Restituições – Fonte de Recursos FR (0100) – Recursos do Tesouro.
6. Fls. 16/17 consta despacho, datado de 09/09/2016, da lavra do Diretor Presidente/EMATER, encaminhando os autos à douta Procuradoria Geral do Estado – PGE, para que seja analisada a possibilidade de pagamento por indenização. Em resposta, às fls. 18/19 consta **Diligência PGE/PLIC nº 809/2016**, datada de 06/10/2016, requisitando documentos e informações para melhor instrução processual.
7. Fls. 21/27 constam documentos acostados pela EMATER com o fito de dar cumprimento à **Diligência PGE/PLIC nº 809/2016** (fls. 18/19), quais sejam: a) espelhos do Sistema Integra dos processos administrativos nºs 140566-000544/2013 e 140566-000344/2015; b) despacho s/nº, de lavra da Gerente Executiva Administrativa/EMATER, informando que inexiste gestor que acompanhe o contrato de aluguel em questão em razão da ausência da perda da vigência do Contrato de Locação de Imóvel Nº 001/2014; c) cópia da Nota de Lançamento que contém informações sobre a emissão da Nota de Empenho 2016NE00250, referente ao período de 05/05/2016 a 05/06/2016 e comprovante de Ordem Bancária sem especificação da despesa paga.
8. Fl. 28 consta despacho, datado de 22/06/2016, da lavra da Supervisão de Planejamento e Orçamento, informando nova Dotação Orçamentária na natureza da despesa (3.3.90.93) Indenizações e Restituições – Fonte de Recursos FR (0100) – Recursos do Tesouro.
9. Fls. 29/30 constam despachos, datado de 01/11/2016 e 17/11/2016, da lavra do Diretor Presidente/EMATER, autorizando o desarquivamento do Processo Administrativo nº 140566-0544/2013 e o apensamento deste ao processo em tela, bem como encaminhamento dos autos à PGE/AL.
10. Fls. 31/40 consta manifestação da PGE/AL, através do **Parecer PGE/PLIC nº 1029/2016**, aprovado pelo **Despacho PGE-PLIC-CD nº 3130/2016**, opinando pela inviabilidade jurídica do pagamento pleiteado, bem como extração de cópias dos autos para remessa aos órgãos de controle.
11. Fl. 50 consta despacho s/nº da Assessora Executiva de Gestão Interna da EMATER, informando sobre os expedientes encaminhados à ASPLANA solicitando a apresentação de certidões negativas (fls. 42/48), e apresentação de justificativas quanto à escolha do imóvel.
12. Fl. 51 consta despacho, datado de 08/02/2017, da lavra do Diretor Presidente/EMATER, encaminhando os autos ao Gabinete Civil, para ciência dos autos, que, por sua vez, determinou a devolução dos autos à PGE/AL para nova análise.
13. Fl. 53 consta nova manifestação da PGE/AL, através do **Despacho PGE/PLIC nº 280/2017**, aprovado pelo **Despacho Jurídico PGE-PLIC-CD nº 527/2017** e pelo **Despacho PGE/GAB nº 0479/2017**, informando sobre a ausência de fatos novos capazes de mudar o entendimento anterior, dessa forma mantendo o posicionamento antes esposado.
14. Fl. 56 consta despacho emanado pelo Gabinete Civil para ciência do reiterado posicionamento da PGE/AL.
15. Fls. 57/83 consta **Relatório de Auditoria Especial nº 01/2017**, de lavra da CGE/AL, pugnando pelo retorno dos autos à PGE/AL para reavaliação do posicionamento emanado por aquele órgão de assessoria jurídica com base nos argumentos apresentados no relatório em comento.
16. Fl. 94 consta manifestação da PGE/AL, através da **Diligência PGE/PLIC nº 1246/2017**, determinando *“a juntada de todos os processos que tratam do pagamento por indenização do aluguel sede da EMATER para uniformização de entendimento e parecer final sobre o tema, visando o deslinde da questão”.*
17. Fls. 114/121 consta notas de empenho referentes aos pagamentos feitos por indenização à ASPLANA, à revelia do solicitado na Diligência PGE/PLIC nº 1246/2017 (fl. 94), que requereu a *“****a juntada de todos os processos que tratam do pagamento por indenização do aluguel sede da EMATER****”.*
18. Fls. 205/208 consta despacho s/nº, de lavra do Diretor Presidente da EMATER, com apresentação de razões e dados que objetivam o convencimento da PGE/AL acerca da autorização para o pagamento em questão. Em face deste, a PGE/AL, através do **Despacho PGE-PLIC nº 1890/2017**, mantém o entendimento originando, pugnando pelo não pagamento das despesas realizadas sem cobertura contratual. O posicionamento foi reformado em razão do **Despacho PGE/PLIC-CD nº 2254/2017** (fls. 213/214), aprovado pelo **Despacho PGE/GAB nº 2072/2017** (fl. 215), pugnando pela viabilidade do pagamento pleiteado, desde que sejam cumpridas as condicionantes apresentadas no item 14 do **Despacho PGE/PLIC-CD nº 2254/2017**.
19. Fls. 216/229 consta cópia do Contrato EMATER nº 01/2017, com publicação de extrato na imprensa oficial (DOE/AL, Edição de 02/08/2017).
20. Fls. 231/235 encontram-se certidões de regularidade fiscal da ASPLANA, restando ausentes as certidões de regularidade fiscal estadual e municipal.
21. Fls. 283/290 constam documentos referentes à sindicância realizada pela EMATER para identificação de possíveis responsáveis pelo atraso na condução do procedimento de renovação/contratação da ASPLANA, conclusivo pelo arquivamento dos autos.
22. Fl. 294 consta nova manifestação da PGE/AL, através do **Despacho PGE-PLIC-CD nº 3.436/2017**, aprovado pelo **Despacho PGE/GAB nº 3213/2017** (fl. 297), determinando a instrução dos autos para cumprimento dos requisitos apontados em Nota Técnica elaborada pela PGE/AL que versa sobre pagamentos por indenização (fls. 295/296). *In verbis:*

I) O pagamento por indenização de despesas realizadas sem cobertura contratual poderá ocorrer quando observados os seguintes requisitos:

**a)** Atesto, elaborado pelo ordenador de despesa, do benefício auferido pela Administração Pública;

**b)** Boa-fé do fornecedor ou executante aferida por meio de processo administrativo e atestada expressamente pelo ordenador de despesa, no sentido de que não tenha contribuído de qualquer forma para a irregularidade (Art. 59, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93);

**c)** Nota fiscal com atesto de que os bens/serviços foram efetivamente fornecidos, de acordo com as expectativas da Administração;

**d)** Justificativa da escolha do fornecedor ou executante;

**e)** Comprovação da compatibilidade do valor da indenização com o preço de mercado, aferida nos termos da IN 01/2016/AMGESP ou da IN 03/2015/AMGESP, conforme o caso;

**f)** Informe do crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

**g)** Inocorrência de prescrição do crédito;

**h) Oitiva prévia da Controladoria Geral do Estado – CGE/AL;**

**i)** Instauração de sindicância administrativa e, sendo o caso, de posterior processo administrativo disciplinar, por meio do qual se possa identificar e responsabilizar o (s) agente público (s) responsável (is) pela assunção irregular da despesa, tudo mediante ampla defesa e contraditório. (Lei nº 5.247/91, art. 158 e seguintes).

(sem grifos no original)

1. Fls. 305/314 consta fragmento do Processo Administrativo nº 140566-020/2017, que versa sobre pesquisa de mercado realizada pela EMATER.
2. Fls. 317/318 consta despacho de lavra da Assessora Executiva de Gestão Interna, alegando cumprimento dos requisitos de Nota Técnica apontada pela PGE/AL às fls. 295/296.
3. Fl. 321 consta despacho s/nº expedido pela Assessoria Técnica do Gabinete da CGE/AL.

A análise do **Processo Administrativo nº 140566-513/2016**, restringiu-se à instrução do processo de despesa, **no que se refere ao cumprimento das fases da despesa pública, explicitado na Lei Federal nº 4.320/64, além da obediência aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.** Feitas as considerações PRELIMINARES acima expostas, passamos a analisar os aspectos que merecem relevo na aferição da *“análise e emissão de parecer técnico”,* conforme requerido pela Assessoria Técnica do Gabinete da CGE/AL (fl. 321).

A despeito da ausência de medidas adotadas para resolver a irregularidade contratual ora destacada, observada com a formalização do Contrato nº 001/2017, **alerte-se para o fato de que o Contrato nº 001/2014 perdeu vigência em 06/02/2015, de modo que as despesas com locação do imóvel em questão permaneceram sem cobertura contratual até 02/08/2017**. Logo, vê-se que a excepcionalidade da natureza indenizatória tem sido praticada de modo rotineiro, o que revela flagrante violação a diversos princípios que corporificam a Administração Pública.

Com efeito, as irregularidades verificadas quando da realização de despesas sem cobertura contratual, bem como os efeitos jurídicos daí decorrentes, serão objeto de análise conclusiva pela PGE/AL, cabendo à CGE/AL restringir-se **à análise do cumprimento das fases da despesa pública, explicitado na Lei Federal nº 4.320/64. Ocorre que as circunstâncias que nortearam a presente execução contratual exigem cautela quando da análise do pagamento requerido, tendo em vista a ausência de lastro jurídico que consubstancie a contratação e os indícios de condutas ilícitas praticadas contra a Administração Pública no sentido de burla à legislação de regência.**

No **que diz respeito ao cumprimento das fases da despesa pública, explicitado na Lei Federal nº 4.320/64, d**escreve-se a seguir o resultado do exame efetuado no referido processo:

**I. DA EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO** - Nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1664, *o empenho de despesa é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição*. **Nesse sentido, importa destacar a juntada aos autos das respectivas notas de empenho.**

**II. DA EMISSÃO DE NOTA DE LIQUIDAÇÃO -** A Lei nº 4.320/1664 define a liquidação de despesas como sendo *a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.* Tal verificação deve-se apurar: a) a origem e o objeto que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; c) a quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

Ademais, a liquidação da despesa pública será processada com base nos seguintes documentos: I – contrato, ajuste ou acordo específico; II – nota de empenho; III – comprovante da efetiva prestação dos serviços. **Resta necessário a juntada das respectivas notas de liquidação.**

**III. DA EMISSÃO DE NOTA DE PAGAMENTO -** O pagamento da despesa pública encerra o ciclo orçamentário e sucede o reconhecimento da dívida através do processo de liquidação. Em tempo, alerte-se que o pagamento deve ocorrer após os procedimentos inerentes à fase de liquidação, em especial a comprovação do direito do credor.

**IV. DO ATENDIMENTO AO DECRETO Nº 57.404/2018 -** Realizadas as considerações acima, passamos a analisar a observância do Decreto nº 57.404, publicado no DOE de 31 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2018.

Nesse sentido, observe-se o que dispõe o supracitado diploma no seu art. 57, *in verbis:*

**Art. 48.** A dívida de exercícios anteriores reconhecida pelo titular do órgão ou da entidade deverá ser empenhada e liquidada no exercício fiscal em que lavrado o ato de seu reconhecimento.

§ 1º O ato de reconhecimento de dívida deve ser precedido da:

I – da verificação da existência de dotação orçamentária suficiente para a realização de seu empenho e liquidação no SIAFE/AL;

II – da estimativa do impacto orçamentário-financeiro da dívida a ser reconhecida no exercício vigente e posteriores, considerando os limites estabelecidos na programação orçamentária e financeira para o exercício vigente;

III – da declaração do ordenador de despesa de que o reconhecimento da dívida é exequível na execução orçamentária e financeira para o exercício vigente e o seu impacto na execução orçamentária e financeira não impedirá ou prejudicará o funcionamento das atividades do órgão ou da entidade até o final do exercício sem a necessidade de aumento na dotação disponível;

**IV – da indicação das causas que levaram ao não pagamento da dívida nos exercícios anteriores e, sendo o caso, somente quando presentes razões que apontem o descumprimento de deveres funcionais, da instauração de sindicância para a apuração de responsabilidades;** e

V – da manifestação da Controladoria Geral do Estado e, em caso de dúvida jurídica, da Procuradoria Geral do Estado – PGE sobre a legalidade do pagamento da referida despesa.

(sem grifos no original).

De toda a explanação e detalhamento dos autos, contidos no **“Exame dos Autos”** do presente parecer e considerando a urgência que circunstancia a constatação, trazemos à baila as seguintes considerações, quais sejam:

A. **CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES APRESENTADAS PELA PGE/AL** -Considerando a natureza indenizatória do pagamento em questão, alerte-se para a necessidade de cumprimento de Nota Técnica emitida pela PGE/AL (Despacho PGE-PLIC-CD nº 2590/2017, aprovado pelo PGE/GAB nº 2341/2017), devendo os autos, após cumprimento das diligências apresentadas à fl. 294, retornarem à PGE/AL para parecer conclusivo. **Os autos evidenciam o cumprimento das recomendações contidas na Nota Técnica *in casu* (alíneas a, d, g, h e i), restando necessário à demonstração de cumprimento das recomendações contidas nas alíneas “b”, “c”, “e” e “f”.**

B. **DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONTIDAS NO ART. 57 DO DECRETO Nº 57.404/2018 –** Que sejam juntados aos autos as declarações e documentos relacionados no art. 57 do Decreto Estadual nº 57.404/2018.

C. **DAS CERTIDÕES** – Que as certidões referentes à regularidade fiscal **sejam atualizadas** quando do pagamento.

D. **DA EMISSÃO DE NOTA DE EMPENHO** -Que o órgão realize a emissão da Nota de Empenho e Nota de Liquidação referente à despesa processada.

E. **MANIFESTAÇÃO JURÍDICA DA PGE** – Considerando a ausência de lastro jurídico da despesa em questão, resta necessário que o processo evolua à Procuradoria Geral do Estado – PGE/AL, para pronunciamento acerca dos efeitos do processamento das despesas públicas em tela sem a devida observância da legalidade.

Diante do exposto, encaminhem-se os autos ao gabinete da Controladora Geral, para conhecimento da análise apresentada e providências, sugerindo-se a remessa dos autos ao órgão de origem, para a solução das pendências processuais apontadas nas alíneas **“A”** a **“D”,** e posterior remessa à PGE/AL para pronunciamento conclusivo (alínea “**E**”)**.**

Maceió, 15 de fevereiro de 2018.

Lilian Maria Nunes Silva

**Assessor de Controle Interno/ Matrícula nº 62.646-4**

Acolho o Parecer.

À superior consideração.

Adriana Andrade Araújo

**Superintendente de Auditagem - Matrícula n° 113-9**