



PROCESSO Nº : 192.114-2/2024

PRINCIPAL : SECRETARIA DE FAZENDA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTERESSADOS : SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE MATO GROSSO

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

GESTORES : ROGÉRIO LUIZ GALLO - SECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA

CÉSAR ALBERTO MIRANDA LIMA DOS SANTOS COSTA - SECRETÁRIO DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

MAURO MENDES - GOVERNADOR

ASSUNTO : AUDITORIA OPERACIONAL

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II – RAZÕES DO VOTO

53. Inicialmente, destaco que a presente auditoria operacional observou integralmente as normas regimentais vigentes, bem como que os interessados foram devidamente notificados para se manifestarem sobre as conclusões técnicas, achados e recomendações preliminares constantes do relatório técnico, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

54. Nesse contexto, cabe esclarecer que, nos termos do artigo 4º, § 3º, da Resolução Normativa 15/2016-TP e do artigo 140, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (RITCE-MT), as auditorias operacionais são conduzidas com metodologia própria e independente, destinadas a avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas, organizações e atividades governamentais, com o objetivo de aprimorar a gestão pública, assegurar a qualidade das políticas públicas e orientar os gestores no cumprimento das metas estabelecidas.

55. No caso em exame, a ação fiscalizatória teve como foco a análise da eficácia, eficiência, efetividade e transparência da política estadual de incentivos fiscais.





56. A pertinência e a profundidade do trabalho ficaram evidentes diante da diversidade dos temas examinados, como os conceitos de incentivos e benefícios fiscais; distinção entre mecanismos onerosos e não onerosos; análise do gasto tributário; renúncia de receitas, especialmente do ICMS; programas de fomento; e o grau de transparência nas informações disponibilizadas.

57. A consistência dos achados foi reforçada por diagnóstico técnico elaborado por consultor especializado, o que conferiu maior densidade analítica ao relatório.

58. Dessa forma, registro a **relevância e pertinência da presente auditoria**, por apresentar elementos concretos que subsidiam a avaliação da política pública analisada, além de contribuir de modo significativo para o aprimoramento da gestão fiscal e institucional do Estado.

59. Superada essa introdução e adentrando no exame do processo, conforme registrado no relatório técnico preliminar, foram apontados 4 (quatro) achados principais, mantidos mesmo após a análise das manifestações apresentadas pelos Secretários de Estado de Fazenda e de Desenvolvimento Econômico.

60. O Ministério Público de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, corroborou integralmente os apontamentos técnicos quanto à manutenção dos quatro achados de auditoria, que serão examinados a seguir.

Achado de Auditoria 1: A política de incentivos fiscais do Estado e a aplicação do Fundes não têm reduzido as desigualdades regionais

Resumo do Achado: A política de incentivos fiscais programáticos do Estado não contribui para a redução das desigualdades sociais e/ou econômicas entre os seus municípios.

Proposta de recomendações:

a) Implementar a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024;





- b)** Revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam aplicados em projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021;
- c)** Fortalecimento da fiscalização e transparência na destinação dos recursos do FUNDES, por meio da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os investimentos realizados, dando destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional com a indicação das regiões e municípios beneficiados, bem como dos critérios utilizados para seleção desses municípios.

Análise preliminar da unidade técnica:

61. Para realizar a análise dos incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso, a unidade técnica procurou identificar os valores concedidos aos municípios, ressaltando, contudo, que tais entes não são beneficiários diretos da renúncia de receita estadual. Isso porque os incentivos fiscais – a exemplo dos programas Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso - PRODEIC, Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso - PRODER e Programa de Incentivo à Cultura do Algodão de Mato Grosso - PROALMAT – são concedidos pelo Estado diretamente às empresas instaladas nos respectivos municípios, de modo que os efeitos da renúncia recaem sobre as administrações municipais apenas de forma indireta.

62. No desenvolvimento dessa análise, a unidade técnica comparou o montante total de R\$ 4.533.903.947,16 (quatro bilhões, quinhentos e trinta e três milhões, novecentos e três mil, novecentos e quarenta e sete reais e dezesseis centavos), referente à renúncia de receita decorrente de incentivos fiscais programáticos concedidos em 2023, com a população total do Estado de Mato Grosso, estimada pelo senso de 2022 em 3.658.649 (três milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil, seiscentos e quarenta e nove) habitantes.

63. A partir dessa relação, apurou-se que o valor médio estadual de renúncia fiscal por habitante foi de R\$ 1.239,23 (mil, duzentos e trinta e nove reais e vinte e três centavos).





64. Com base nesse valor médio, a unidade técnica verificou que apenas 31 (trinta e um) dos 141 (cento e quarenta e um) municípios mato-grossenses superaram essa média per capita, concentrando 31,9% da população estadual e absorvendo 73,48% do total dos incentivos fiscais concedidos.

Tabela 1 – Municípios cuja média de renúncia de receita é maior que a média estadual

Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1°	Nova Marilândia	0,704	3.529	126.907,27	54,77%	80.382.524,74	22.777,71
2°	Nova Mutum	0,758	55.839	125.187,35	43,10%	364.164.025,89	6.521,68
3°	Santo Antônio do Leste	0,655	4.099	186.843,37	30,50%	20.536.167,45	5.010,04
4°	Lucas do Rio Verde	0,768	83.798	98.915,82	41,47%	371.421.828,84	4.432,35
5°	Dom Aquino	0,690	7.872	83.260,65	13,47%	33.064.765,89	4.200,30
6°	Campo Verde	0,750	44.585	113.394,00	31,27%	169.478.808,44	3.801,25
7°	Sorriso	0,744	110.635	131.899,11	48,61%	407.826.417,99	3.686,23
8°	Campo Novo do Parecis	0,734	45.899	187.188,91	36,03%	165.665.629,38	3.609,35
9°	Campos de Júlio	0,744	8.822	455.838,10	41,78%	27.245.205,98	3.088,33
10°	Primavera do Leste	0,752	85.146	109.043,17	38,41%	259.075.540,65	3.042,72
11°	Rondonópolis	0,755	244.911	72.181,58	35,55%	687.613.807,93	2.807,61
12°	Juruena	0,662	10.213	17.721,06	21,13%	28.474.691,04	2.788,08
13°	Itaúba	0,690	5.020	116.106,91	26,91%	13.286.238,43	2.646,66
14°	Novo São Joaquim	0,649	6.919	178.424,27	16,61%	15.591.728,91	2.253,47
15°	Ipiranga do Norte	0,727	7.815	235.258,71	22,26%	16.439.433,60	2.103,57
16°	Sapezal	0,732	28.944	253.910,54	46,18%	58.941.323,24	2.036,39
17°	Tapurah	0,714	14.370	139.617,54	34,35%	26.225.120,18	1.824,99
18°	Nobres	0,699	15.492	72.718,09	26,56%	28.109.701,43	1.814,47
19°	Jaciara	0,735	28.569	43.250,68	28,81%	50.900.407,42	1.781,67
20°	Terra Nova do Norte	0,698	10.616	54.104,74	19,29%	18.830.528,59	1.773,79
21°	Alto Araguaia	0,704	17.193	59.497,11	19,46%	28.933.491,25	1.682,86
22°	Castanheira	0,665	7.506	24.494,82	12,39%	11.493.051,69	1.531,18
23°	Pedra Preta	0,679	18.066	89.805,80	25,88%	26.923.559,43	1.490,29
24°	Diamantino	0,718	21.941	257.582,45	34,00%	31.611.497,92	1.440,75
25°	Araputanga	0,725	14.786	38.361,43	28,10%	21.081.274,89	1.425,76
26°	Sinop	0,754	196.312	64.607,12	33,16%	277.428.922,42	1.413,20
27°	Nova Olímpia	0,682	16.352	35.164,43	34,49%	22.918.368,89	1.401,56
28°	Figueirópolis D'Oeste	0,679	3.187	24.516,56	15,34%	4.315.768,51	1.354,18
29°	Feliz Natal	0,692	10.521	70.377,74	22,08%	13.928.053,85	1.323,83
30°	Querência	0,692	26.769	231.667,59	30,72%	34.907.139,91	1.304,01
31°	Nova Ubiratã	0,669	11.530	261.783,61	28,48%	14.508.197,12	1.258,30





Item	Município	IDHM ¹ (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
Total dos 31 municípios			1.167.256 (31,90% da população do Estado)	-	-	3.331.323.221,90 (73,48% dos incentivos)	2.853,98 Média por habitante
Total dos 141 municípios do Estado			3.658.649 (100% da população)	65.426,00	31,23%	4.533.903.947,16 (100% do incentivo)	1.239,23 Média por habitante

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 74/75)

65. Entre esses 31 (trinta e um) municípios com renúncia *per capita* superior à média estadual, 22 (vinte e dois) - equivalente a 71% - apresentaram Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) classificado como alto, ou muito próximo disso – situando-se entre 0,700 e 0,799 – além de registrarem Produto Interno Bruto (PIB) per capita superior ao do Estado.

66. Além disso, a unidade técnica destacou os 15 (quinze) municípios que, em termos absolutos, figuraram como os maiores beneficiários dos incentivos fiscais no exercício de 2023.

Tabela 2 – Os 15 municípios maiores beneficiários de incentivos em valores absolutos

Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1º	Rondonópolis	0,755	244.911	72.181,58	35,55%	687.613.807,93	2.807,61
2º	Sorriso	0,744	110.635	131.899,11	48,61%	407.826.417,99	3.686,23
3º	Lucas do Rio Verde	0,768	83.798	98.915,82	41,47%	371.421.828,84	4.432,35
4º	Nova Mutum	0,758	55.839	125.187,35	43,10%	364.164.025,89	6.521,68
5º	Cuiabá	0,785	650.877	47.700,88	50,91%	353.381.673,82	542,93
6º	Várzea Grande	0,734	300.078	34.151,42	22,81%	320.659.190,10	1.068,59
7º	Sinop	0,754	196.312	64.607,12	33,16%	277.428.922,42	1.413,20
8º	Primavera do Leste	0,752	85.146	109.043,17	38,41%	259.075.540,65	3.042,72
9º	Campo Verde	0,750	44.585	113.394,00	31,27%	169.478.808,44	3.801,25
10º	Campo Novo do Parecis	0,734	45.899	187.188,91	36,03%	165.665.629,38	3.609,35
Total dos 10 município maiores beneficiários			1.818.080 (50% da população)	-	40,03%	3.376.715.845,46 (75% do incentivo)	1.857,30





Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
11°	Nova Marilândia	0,704	3.529	126.907,27	54,77%	80.382.524,74	22.777,71
12°	Tangará da Serra	0,729	106.434	51.892,66	30,60%	59.897.488,99	562,77
13°	Sapezal	0,732	28.944	253.910,54	46,18%	58.941.323,24	2.036,39
14°	Jaciara	0,735	28.569	43.250,68	28,81%	50.900.407,42	1.781,67
15°	Barra do Garças	0,748	69.210	41.607,18	31,03%	35.309.405,43	510,18
Total dos 15 município maiores beneficiários		2.054.766 (56% da população)	-		39,19%	3.662.146.995,28 (81% do incentivo)	1.782,27

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 76/77)

67. A partir da análise realizada, constatou-se que esses 15 (quinze) municípios apresentaram Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) classificado como alto, posicionando-se entre os 40 (quarenta) melhores índices do Estado, bem como concentraram 39,19% da população ocupada, percentual significativamente superior à média estadual de 31,23%.

68. Esses mesmos 15 (quinze) municípios também foram responsáveis pela captação de R\$ 3.662.146.995,28 (três bilhões, seiscentos e sessenta e dois milhões, cento e quarenta e seis mil, novecentos e noventa e cinco reais e vinte e oito centavos), valor correspondente a 81% do total de incentivos fiscais concedidos em 2023, embora concentrem apenas 56% da população estadual.

69. A unidade técnica observou, ainda, que em 13 (treze) deles o valor *per capita* ultrapassou o dobro da média estadual, sendo que em três – Nova Marilândia, Nova Mutum e Santo Antônio do Leste – os valores superaram 300% dessa média.

70. Ao se considerar apenas os 10 municípios que mais captaram incentivos fiscais, o montante recebido totalizou R\$ 3.376.715.845,46 (três bilhões, trezentos e setenta e seis milhões, setecentos e quinze mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e quarenta e seis centavos), equivalente a 75% do total concedido pelo Estado, abrangendo uma população que representa aproximadamente 50% do total estadual.





71. Em contrapartida, a unidade técnica destacou que os 75 (setenta e cinco) municípios que menos receberam incentivos fiscais programáticos em 2023 concentraram apenas R\$ 44.269.203,44 (quarenta e quatro milhões, duzentos e sessenta e nove mil, duzentos e três reais e quarenta e quatro centavos), o que corresponde a cerca de 1% do total de benefícios fiscais concedidos pelo Estado no referido exercício

**Tabela 3 – Menores beneficiários de incentivos em valores absolutos
(relação com 75 municípios)**

Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
1	Alto Boa Vista	0,651	5.715	37.231,59	13,37%	0,00	0,00
2	Alto Paraguai	0,638	8.009	14.382,30	8,53%	0,00	0,00
3	Araguiana	0,687	3.795	41.316,47	13,83%	0,00	0,00
4	Araguainha	0,701	1.010	30.845,70	17,92%	0,00	0,00
5	Arenápolis	0,704	10.576	24.711,43	20,06%	0,00	0,00
6	Barão de Melgaço	0,600	7.253	15.262,65	7,28%	0,00	0,00
7	Carlinda	0,665	10.332	29.658,71	11,83%	0,00	0,00
8	Cocalinho	0,660	6.220	52.079,24	20,80%	0,00	0,00
9	Conquista D'Oeste	0,718	3.760	34.399,39	15,93%	0,00	0,00
10	Denise	0,683	7.014	55.018,49	10,38%	0,00	0,00
11	Glória D'Oeste	0,710	2.905	29.844,05	9,91%	0,00	0,00
12	Guiratinga	0,705	10.966	46.198,67	14,03%	0,00	0,00
13	Indiavaí	0,661	2.213	36.921,25	15,23%	0,00	0,00
14	Jauru	0,673	8.367	41.639,89	13,29%	0,00	0,00
15	Luciara	0,676	2.509	20.224,35	14,75%	0,00	0,00
16	Nortelândia	0,702	5.956	55.592,83	16,74%	0,00	0,00
17	Nova Guarita	0,688	4.590	37.993,80	15,53%	0,00	0,00
18	Nova Nazaré	0,595	4.200	35.035,46	4,31%	0,00	0,00
19	Novo Mundo	0,674	6.520	50.945,76	15,92%	0,00	0,00
20	Novo Santo Antônio	0,653	2.015	20.458,85	15,78%	0,00	0,00
21	Paranaíta	0,672	11.671	70.518,15	15,61%	0,00	0,00
22	Pontal do Araguaia	0,734	6.932	17.674,65	11,79%	0,00	0,00
23	Ponte Branca	0,686	2.008	20.481,87	12,70%	0,00	0,00
24	Porto Alegre do Norte	0,673	12.127	44.260,34	13,33%	0,00	0,00
25	Porto Esperidião	0,652	10.204	25.346,89	11,44%	0,00	0,00
26	Reserva do Cabaçal	0,676	2.122	17.235,37	19,13%	0,00	0,00
27	Ribeirão Cascalheira	0,67	10.089	72.424,03	17,56%	0,00	0,00
28	Ribeirãozinho	0,692	2.593	77.486,61	14,38%	0,00	0,00
29	Salto do Céu	0,666	3.679	29.237,92	14,87%	0,00	0,00
30	Santa Cruz do Xingu	0,684	2.661	118.731,10	19,69%	0,00	0,00
31	Santa Terezinha	0,609	7.596	35.169,16	8,27%	0,00	0,00
32	Santo Afonso	0,689	2.519	51.063,20	12,90%	0,00	0,00





GABINETE DO CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
33	São José do Xingu	0,657	5.964	165.549,74	15,90%	0,00	0,00
34	Vale de São Domingos	0,656	2.904	24.697,43	13,09%	0,00	0,00
35	Planalto da Serra	0,656	3.166	87.939,09	19,77%	11.992,65	3,79
36	São Pedro da Cipa	0,66	4.191	14.366,20	9,64%	18.089,58	4,32
37	União do Sul	0,665	3.838	145.942,00	25,35%	18.597,31	4,85
38	Itanhangá	0,710	7.539	102.626,15	16,18%	44.218,61	5,87
39	Santa Carmem	0,715	5.374	224.418,59	24,10%	55.957,42	10,41
40	Porto Estrela	0,599	3.224	29.907,24	12,84%	60.595,47	18,80
41	São José do Povo	0,661	2.875	14.374,39	10,85%	71.728,99	24,95
42	Novo Horizonte do Norte	0,664	3.349	24.944,48	12,78%	73.165,08	21,85
43	Serra Nova Dourada	0,664	1.800	43.686,50	5,67%	150.726,16	83,74
44	Nova Santa Helena	0,714	4.239	88.750,48	18,49%	154.315,42	36,40
45	Gaúcha do Norte	0,615	8.642	163.138,13	18,56%	191.211,03	22,13
46	Apiacás	0,675	8.590	22.418,58	16,94%	217.952,46	25,37
47	Poconé	0,652	31.217	21.252,49	16,34%	242.760,00	7,78
48	Acorizal	0,736	5.014	20.561,61	10,17%	302.320,13	60,30
49	Cláudia	0,699	9.593	86.593,96	22,99%	353.368,11	36,84
50	Jangada	0,630	7.426	22.421,04	13,33%	368.370,76	49,61
51	Torixoréu	0,716	4.164	60.613,76	14,65%	376.445,95	90,40
52	Tesouro	0,655	3.025	83.165,07	9,06%	407.140,70	134,59
53	Vila Rica	0,688	19.888	32.627,85	16,46%	439.572,51	22,10
54	Rosário Oeste	0,65	15.453	31.476,72	14,97%	455.875,00	29,50
55	Nova Brasilândia	0,651	3.932	29.851,26	13,17%	480.801,40	122,28
56	Juara	0,682	34.906	38.713,76	23,29%	584.712,28	16,75
57	Nova Lacerda	0,636	6.670	64.948,20	17,03%	678.072,11	101,66
58	Rio Branco	0,707	4.535	20.830,42	17,22%	754.531,72	166,38
59	Curvelândia	0,690	4.903	23.513,30	11,95%	1.269.907,14	259,01
60	Juscimeira	0,714	11.480	47.524,61	14,26%	1.310.551,22	114,16
61	General Carneiro	0,670	6.037	84.131,44	10,55%	1.318.664,17	218,43
62	Nova Monte Verde	0,691	8.313	39.171,89	19,14%	1.360.787,17	163,69
63	Cotriguaçu	0,601	11.011	15.773,04	14,25%	1.389.493,12	126,19
64	Bom Jesus do Araguaia	0,661	7.280	112.613,63	19,70%	1.598.246,29	219,54
65	Nova Bandeirantes	0,650	13.635	21.391,37	15,67%	1.680.256,55	123,23
66	Porto dos Gaúchos	0,685	5.593	246.782,25	31,00%	2.125.399,76	380,01
67	Marcelândia	0,701	11.396	66.743,72	21,87%	2.143.660,26	188,11
68	Rondolândia	0,640	3.505	28.110,57	26,39%	2.152.792,73	614,21
69	Matupá	0,716	20.091	75.388,99	31,93%	2.272.027,63	113,09
70	Santa Rita do Trivelato	0,735	3.276	343.161,27	39,47%	2.437.125,61	743,93
71	Peixoto de Azevedo	0,649	32.714	25.734,20	15,49%	2.516.513,65	76,92
72	São José do Rio Claro	0,682	14.911	68.644,21	27,93%	3.132.354,19	210,07
73	Chapada dos	0,688	18.990	53.931,12	20,46%	3.297.383,72	173,64





Item	Município	IDHM (2010)	População (2022)	PIB per capita (2021) (R\$)	População ocupada (2022) (%)	Valor da Renúncia de receita estadual (2023) (R\$)	Renúncia de receita média por habitante (2023) (R\$)
	Guimarães						
74	Nova Maringá	0,663	5.846	133.034,17	26,36%	3.862.780,25	660,76
75	Alto Garças	0,701	13.052	97.187,86	24,88%	3.888.739,13	297,94
Total dos 75 municípios		591.677 (16% da população do Estado)	-	17,40%	44.269.203,44 0,98% dos incentivos	74,82 Média por habitante	
Total dos 141 municípios do Estado		3.658.649	65.426,00	31,23%	4.533.903.947,16 100% do incentivo	1.239,23 Média por habitante	

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 78/80)

72 Conforme se observa na tabela referenciada, os municípios analisados reúnem uma população total de 591.677 habitantes, o que representa aproximadamente 16% da população do Estado de Mato Grosso.

73. Ainda de acordo com a análise da unidade técnica, nesses entes a média de incentivo fiscal *per capita* foi de R\$ 74,82 (setenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), valor aproximadamente 16,5 vezes inferior à média estadual, que foi fixada em R\$ 1.239,23 (mil, duzentos e trinta e nove reais e vinte e três centavos) por habitante.

74. Além disso, a unidade técnica identificou que 34 (trinta e quatro) municípios sequer foram contemplados com qualquer incentivo fiscal programático no exercício de 2023. Esses entes somam uma população de 196.994 pessoas, o que corresponde a cerca de 5,5% da população estadual.

75. Essa análise evidenciou, portanto, uma expressiva concentração dos incentivos fiscais em municípios com melhores indicadores socioeconômicos, o que resultou em significativas assimetrias na renúncia *per capita*, que contraria a diretriz legal de redução das desigualdades regionais, na medida em que os benefícios fiscais têm se concentrado em localidades já favorecidas.





76. Frente a esse cenário, a unidade técnica trouxe à reflexão, no âmbito da auditoria, que a Lei Estadual 7.958/2003, instituidora do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, estabeleceu como um de seus objetivos centrais a redução das desigualdades sociais e regionais.

77. Registrhou-se, outrossim, que a Lei Complementar Estadual 798/2024 acrescentou o § 5º ao art. 19 da LCE nº 631/2019, autorizando, no âmbito do PRODEIC, a concessão de incentivos fiscais adicionais para empresas instaladas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, permitindo elevação dos limites para até 90% nas operações internas e até 95% nas interestaduais.

Art. 19 Na definição dos critérios e quantificação dos respectivos percentuais, para fins da edição da resolução exigida no § 1º do artigo 18, o CONDEPRODEMAT deverá observar o que segue:

I - os benefícios fiscais terão como limites máximos: a) operações internas: redução de base de cálculo de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor da operação e/ou crédito outorgado no percentual de até 85% (oitenta e cinco por cento) aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11; b) operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11; II - (revogado) (Revogado pela LC 798/2024, efeitos a partir de 03.12.2019) [...]

§ 5º Fica o Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT, com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, autorizado a definir, por meio de resolução, em periodicidade anual, critérios e limites máximos de benefícios fiscais que atendam a esta finalidade, nos seguintes termos: (Acrecentado pela LC 798/2024)

I - nas operações internas, alternativamente:

a) redução da base de cálculo no percentual de até 90% (noventa por cento);
b) crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11;

II - nas operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 95% (noventa e cinco por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11

78. A unidade técnica destacou que, embora a alteração promovida pela LCE 798/2024 represente um avanço normativo, o Estado de Mato Grosso já dispunha, desde 2019, de previsão legal semelhante — revogada pela nova redação — que autorizava a concessão de incentivo adicional de 10% para empresas situadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico.





79. Essa previsão constava na redação original do art. 19, inciso II, c/c §§ 1º e 4º, da LCE 631/2019, em que se estabelecia o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como critério para definição dos municípios elegíveis. No entanto, a regulamentação da matéria não foi efetivada, conforme verificado em auditoria operacional (Processo 611344/2021), a qual ensejou recomendação expressa do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para sua implementação.

80. Com a nova redação do artigo 19, foi suprimido o IDH como parâmetro legal de seleção e reduzida a margem de incentivo adicional de 10% para 5%, justificando-se a alteração pela defasagem dos dados oficiais de IDH, cuja última atualização disponível data de 2010, o que inviabilizaria a aplicação prática do critério.

81. No entanto, a unidade verificou que, mesmo com essa previsão legal vigente, a política de incentivo adicional ainda não foi implementada pelo Governo do Estado, persistindo a concentração dos benefícios fiscais programáticos em municípios mais desenvolvidos e reforçando a necessidade de ações concretas para reverter o atual cenário de concentração econômica.

82. Outro ponto destacado pela unidade técnica é que, desde a edição da Lei Complementar 631/2019, os incentivos fiscais em Mato Grosso passaram a ser concedidos por produto e segmento, deixando de exigir contrapartidas específicas das empresas. A exceção se refere à obrigatoriedade de recolhimento de contribuições aos Fundos Estaduais, condição prevista, entre outros requisitos, para a fruição dos incentivos vinculados aos programas de desenvolvimento econômico do Estado, como o PRODEIC, PRODER, PROALMAT e PROLEITE.

83. Dentre os Fundos Estaduais, destaca-se o Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso (Fundes), instituído pela Lei Estadual 11.308/2021, no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, consistindo no principal fundo vinculado aos programas de incentivo, com o objetivo de apoiar financeiramente projetos





voltados ao desenvolvimento regional e estadual, priorizando regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e economias exauridas, por meio de ações voltadas à produtividade, tecnificação, capacitação e geração de crédito.

84. A unidade técnica destacou que, entre os anos de 2019 e 2023, o fundo arrecadou R\$ 641.690.924,29 (seiscentos e quarenta e um milhões, seiscentos e noventa mil, novecentos e vinte e quatro reais e vinte e nove centavos), e em 2024, arrecadou R\$ 38 milhões (trinta e oito milhões de reais).

85. Em que pese esse saldo elevado, a unidade técnica identificou a subutilização dos recursos do Fundes, especialmente devido aos elevados repasses ao Tesouro Estadual e à Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/MT).

86. Para ilustrar essa situação, a unidade técnica registrou que a SEDEC/MT encaminhou apenas um recorte parcial dos investimentos realizados com recursos do FUNDES, restringindo-se a despesas efetuadas em duas fontes específicas, a saber: a Fonte 196, referente ao exercício de 2021, e a Fonte 1759, relativa ao exercício de 2023 (Doc. 582535/2025 – págs. 11/15).

87. No que tange à Fonte 196, no exercício de 2021, as despesas totais registradas com recursos do FUNDES somaram R\$ 27.343.558,09 (vinte e sete milhões, trezentos e quarenta e três mil, quinhentos e cinquenta e oito reais e nove centavos), dos quais R\$ 24.154.274,63 (vinte e quatro milhões, cento e cinquenta e quatro mil, duzentos e setenta e quatro reais e sessenta e três centavos), ou seja, 88% do total, corresponderam a despesas operacionais da própria SEDEC.

88. Dentre essas, destacam-se as despesas com pessoal, no valor de R\$ 20.742.308,00 (vinte milhões, setecentos e quarenta e dois mil, trezentos e oito reais), representando 75,88% das despesas executadas com essa fonte.

89. Já no exercício de 2023, por meio da Fonte 1759, as despesas





totalizaram R\$ 26.677.681,13 (vinte e seis milhões, seiscentos e setenta e sete mil, seiscentos e oitenta e um reais e treze centavos), sendo que R\$ 20.923.464,59 (vinte milhões, novecentos e vinte e três mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos), equivalentes a 78% do total, foram destinadas a custeio da SEDEC e à aquisição de veículos e máquinas. Também nessa fonte, as despesas com pessoal alcançaram o montante de R\$ 16.006.597,00 (dezesseis milhões, seis mil, quinhentos e noventa e sete reais), representando aproximadamente 60% das despesas executadas.

90. Essa destinação predominante dos recursos do Fundes ao custeio operacional da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/MT) tem comprometido os objetivos legais do fundo, que preveem a aplicação prioritária em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e economias exauridas, em dissonância com o artigo 4º, §6º, da Lei Estadual 11.308/2021, que limita a 30% a utilização dos recursos para despesas administrativas, percentual que, segundo dados analisados, vem sendo amplamente ultrapassado.

91. Diante desse cenário, a unidade técnica, no Relatório Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 70/88), **registrou a ocorrência do Achado de Auditoria 1.**

92. Ainda por cima, em razão das fragilidades identificadas na política de desenvolvimento regional, a unidade técnica propôs a expedição de recomendações específicas, voltadas à redução das desigualdades sociais e regionais no Estado e à readequação da execução orçamentária do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social de Mato Grosso – FUNDES, assegurando-se a aplicação mínima de 70% dos recursos em projetos de caráter regional, bem como o fortalecimento da transparência, por meio da divulgação periódica de informações.

93. Para melhor compreensão, transcreve-se a seguir, na íntegra, as propostas de recomendações formuladas pela unidade técnica, no âmbito do Achado 1:

- a) implementar a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico





(90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024;

b) revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam aplicados em projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas, conforme previsto no art. 2º, IX e X, da Lei Estadual nº 11.308/2021;

c) fortalecer a fiscalização e a transparência da arrecadação e da destinação dos recursos do Fundes, por meio da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os investimentos realizados, dando destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional com a indicação das regiões e municípios beneficiados, bem como dos critérios utilizados para seleção desses municípios.

Manifestação defensiva da SEDEC/MT:

94. Em sua manifestação (Doc. 610104/2025 – págs. 4/8), a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – SEDEC/MT não se pronunciou especificamente sobre o conteúdo do Achado de Auditoria 1, limitando-se a enfrentar as propostas de recomendações apresentadas pela unidade técnica.

95. Nesse sentido, com relação à recomendação de implementar incentivo fiscal no âmbito do PRODEIC, com alíquotas de 90% e 95%, voltado à atração de indústrias para municípios com baixo nível de desenvolvimento (**item “a” do Achado 1**), a SEDEC/MT informou que, em atendimento à recomendação do TCE-MT (Processo 611344/2021), foi instituída uma equipe técnica composta por representantes do Governo Estadual, FIEMT, FECOMÉRCIO e FAMATO, com a finalidade de analisar e propor regulamentação ao art. 19, inciso II, da LC 631/2019, que previa a possibilidade de o Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT estabelecer acréscimos de até 10% nos benefícios fiscais para indústrias instaladas em municípios com baixo desenvolvimento socioeconômico.





96. A análise da referida equipe técnica identificou incompatibilidade entre esse dispositivo e o art. 27 da mesma lei, o qual estabelece que os critérios para concessão dos benefícios fiscais devem observar parâmetros uniformes e isonômicos.

97. A SEDEC/MT também citou que a Procuradoria-Geral do Estado (PGE/MT) corroborou esse entendimento da equipe técnica, acrescentando que a redação do art. 19, inciso II, confere caráter discricionário à atuação do CONDEPRODEMAT.

98. Como resultado, o CONDEPRODEMAT aprovou o Relatório Técnico elaborado pela equipe instituída e reconheceu que a aplicação do referido dispositivo não é obrigatória, sendo de competência discricionária do Estado.

99. Dessa forma, a SEDEC/MT informou que o Conselho tem interpretado que a aplicação do art. 19 da Lei Complementar Estadual 631/2019 não é obrigatória, e que os percentuais de incentivos vêm sendo definidos com base em critérios uniformes e isonômicos, aplicáveis a todos os contribuintes de um mesmo segmento econômico, reforçando a importância de manter esse posicionamento.

100. Quanto à recomendação atinente à revisão e readequação do planejamento orçamentário do Fundes (**item “b” do Achado 1**), a SEDEC/MT alegou que o artigo 4º da Lei Estadual 11.308/2021, estabelece que no mínimo 70% da receita disponível do Fundes deve ser aplicada em uma ampla gama de finalidades voltadas ao desenvolvimento econômico do Estado e que, além disso, o § 6º do mesmo artigo permite que até 30% da receita disponível seja destinada à execução de obras de infraestrutura pública.

101. Sendo assim, conclui que não é possível direcionar 70% das receitas do Fundes apenas para projetos de desenvolvimento regional priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas.

102. Ressaltou, ainda, que os critérios de planejamento e execução orçamentária estão sendo constantemente avaliados pela SEDEC/MT e pela SEFAZ/MT,





com o objetivo de garantir a observância aos objetivos estratégicos previstos na Lei Estadual 11.308/2021, respeitando os limites legais.

103. No que se refere à proposta de recomendação relacionada ao fortalecimento da fiscalização e da transparência na destinação dos recursos do FUNDES (**item “c” do Achado 1**), a SEDEC/MT reconheceu a relevância dessa medida e destacou que, na condição de gestora do fundo, cabe-lhe atuar na supervisão e execução dos recursos, conforme disposto no art. 7º da Lei Estadual 11.308/2021.

104. Informa que contratos e despesas são publicados no Diário Oficial do Estado (IOMAT) e, para fins de transparência, anexa relatório com dados da aplicação dos recursos nos municípios, elaborado pela Secretaria Adjunta de Agronegócios, Crédito e Energia da pasta estadual.

Manifestação defensiva da SEFAZ/MT:

105. Em sua defesa (Doc. 620731/2025 – págs. 4/11), a SEFAZ/MT, inicialmente, sustenta que os incentivos fiscais, embora relevantes para atrair investimentos, não são, isoladamente, determinantes na escolha da localização das empresas, contribuindo para a concentração das atividades econômicas.

106. Com base na “Teoria da Localização de Walter Isard”, destaca que fatores como custos de transporte, proximidade dos mercados consumidores, disponibilidade de matérias-primas, mão de obra e custos de produção têm maior peso na decisão locacional.

107. Ressalta que os benefícios fiscais integram o conjunto de instrumentos estatais para fomentar a atividade econômica, corrigir falhas de mercado e mitigar externalidades negativas. No entanto, sua eficácia depende de uma atuação estatal coordenada, com foco na melhoria da qualidade de vida e na redução das desigualdades regionais.





108. Assinalou, ainda, que a melhoria das finanças públicas, resultado de um rigoroso ajuste fiscal, aliada aos efeitos positivos das políticas de incentivo fiscal adotadas, contribuiu para a ampliação da arrecadação estadual e permitiu ao Estado intensificar os investimentos, com prioridade para obras estruturantes de infraestrutura de transportes em todas as regiões.

109. Citou como exemplo que, entre 2019 e 2025, os gastos com investimentos aumentaram significativamente, sendo que 48,54% dos recursos foram destinados a municípios com IDH-M baixo ou médio, que concentram 26,19% da população estadual.

110. Com efeito, o orçamento atua como instrumento de indução ao desenvolvimento humano e de fortalecimento do ambiente de negócios, aumentando a atratividade para novos investimentos privados.

111. Destacou, ainda, a Lei Complementar Estadual - LCE 746/2022, que redistribuiu o Índice de Participação dos Municípios - IPM a favor de municípios com IDH-M baixo e médio, e a LCE 811/2024, que incluiu critério de compensação por déficits de infraestrutura logística, tornando mais equitativa a distribuição dos recursos do ICMS.

112. Nesse contexto, citou também o Decreto 1.354/2025, que instituiu auxílio financeiro para compensar perdas de receita provocadas pela constitucionalidade de artigos da Lei 7.263/2000, com aplicação exclusiva na manutenção de rodovias e estruturas correlatas.

113. Mencionou, também, um estudo da Superintendência de Estudos e Políticas Orçamentárias (SEP/SEFAZ), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua do 3º trimestre de 2024, que posicionou Mato Grosso como o 7º maior rendimento (R\$ 3.514,56 – três mil, quinhentos e quatorze reais e cinquenta e seis centavos) e o menor índice de desigualdade (Gini = 0,439), abaixo da média nacional (0,497).





114.. Por essas razões, a SEFAZ/MT solicitou a exclusão do Achado de Auditoria 1, por considerar equivocada a conclusão de que os incentivos fiscais não contribuem para a redução das desigualdades regionais. Argumentou, ainda, que o Estado adota ações complementares, especialmente na área de infraestrutura, visando a superar carências locacionais e estruturais.

115. No tocante às recomendações, a SEFAZ/MT informou que a regulamentação do art. 19, inciso II, da Lei Complementar Estadual 631/2019, foi analisada pelo CONDEPRODEMAT, com base em manifestação técnica da comissão instituída pela Resolução 99/2021, a qual concluiu que a aplicação do referido dispositivo é facultativa, não havendo obrigatoriedade de sua regulamentação, e recomendou a manutenção de percentuais isonômicos entre os contribuintes, de modo a preservar a sistemática atualmente vigente.

116. Quanto à possibilidade de concessão de benefícios fiscais diferenciados, a SEFAZ/MT argumentou que tal prática poderia comprometer a distribuição equilibrada de empreendimentos no Estado, prejudicando o ambiente de negócios, a política pública vigente e gerando insegurança jurídica, além de distorções no mercado.

117. No que tange à governança do FUNDES, destacou-se que a SEFAZ/MT deve respeitar a autonomia da SEDEC/MT, órgão gestor do Fundo, conforme previsto no art. 7º da Lei Estadual 11.308/2021, bem como ressaltou que, conforme o art. 6º da mesma norma, tanto a definição da destinação dos recursos quanto a responsabilidade pela fiscalização e transparência na sua aplicação são atribuições do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso - CODEM.

Análise conclusiva da unidade técnica:

118. A unidade técnica não acolheu as justificativas apresentadas pela SEDEC/MT e SEFAZ/MT (Doc. 630613/2025 – págs. 8/14 e 28/34), destacando que o Governo do Estado tem envidado esforços no sentido de mitigar os problemas logísticos de





Mato Grosso como um todo, especialmente por meio da alocação de recursos do orçamento fiscal em obras e serviços de infraestrutura de transporte. Tais ações, que merecem ser reconhecidas, tendem a contribuir para a redução das desigualdades econômicas e do déficit histórico de infraestrutura no Estado.

119. Contudo, conforme oportunamente destacado pelo próprio defensor, a redução das desigualdades regionais demanda um conjunto mais amplo e articulado de ações por parte do Governo Estadual. Esse conjunto abrange, além da aplicação estratégica dos recursos orçamentários — sobre a qual se baseou a argumentação defensiva —, a formulação e efetiva implementação de uma política de incentivos fiscais estruturada para promover o desenvolvimento equilibrado entre as diferentes regiões do Estado

120. Sobre a política de incentivos fiscais programáticos do Estado, a unidade técnica assinalou, em primeiro lugar, que é fato incontrovertido, conforme apontado no Relatório Técnico Preliminar, que as medidas adotadas têm contribuído para a concentração de estabelecimentos industriais em regiões mais vantajosas, em vez de promover a redução das desigualdades sociais e econômicas entre os municípios.

121. Embora o art. 1º da Lei Estadual 7.958/2003 estabeleça como um dos objetivos do Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso a redução das desigualdades regionais, a atual política de incentivos fiscais não se orienta para esse propósito. As estratégias previstas pelo legislador, como a diferenciação de percentuais de incentivo em favor de municípios com baixos índices de desenvolvimento e a destinação de recursos das empresas incentivadas a projetos voltados ao desenvolvimento regional, não foram implementadas pelo Governo Estadual.

122. Em segundo lugar, a equipe técnica observou que o estudo citado pela SEDEC/MT, aprovado pelo CONDEPRODEMAT, baseava-se em dispositivo legal (art. 19, II, da LCE 631/2019) que foi revogado pela LCE 798/2024. Contudo, com o advento da LCE 798/2024, o referido inciso foi revogado e foi acrescentado o § 5º ao artigo em questão,





autorizando o Conselho a estabelecer, por meio de resolução, critérios e limites máximos de benefícios fiscais voltados à atracção de empreendimentos para municípios com baixos índices de desenvolvimento, nos seguintes termos:

§ 5º Fica o Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT, com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, autorizado a definir, por meio de resolução, em periodicidade anual, critérios e limites máximos de benefícios fiscais que atendam a esta finalidade, nos seguintes termos:

I - nas operações internas, alternativamente:

- a) redução da base de cálculo no percentual de até 90% (noventa por cento);
- b) crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11;
- II - nas operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 95% (noventa e cinco por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11.

123. Dessa forma, a unidade técnica verifica que a norma delega ao CONDEPRODEMAT a definição desses percentuais, com vistas a corrigir desequilíbrios regionais. Não se trata, portanto, de faculdade, mas de um comando normativo vinculante. A não aplicação de percentuais diferenciados somente se justificaria mediante a comprovação de inexistência de desequilíbrios na distribuição espacial dos incentivos.

124. Em terceiro lugar, não há conflito entre o §5º do art. 19 e o art. 27 da LCE 631/2019, que dispõe sobre parâmetros uniformes e isonômicos. A diferenciação de incentivos fiscais é medida compensatória para equalizar as desvantagens competitivas enfrentadas por determinados municípios, sendo, portanto, um instrumento de efetivação do princípio da isonomia.

125. Consequentemente, a unidade técnica conclui pela **manutenção do Achado 1**, bem como da proposta de recomendação descrita no item “a” do respectivo achado, com a alteração de que, em vez de recomendar, passa a **determinar** ao Governo do Estado, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC/MT e ao





Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT que:

- a) implemente a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo § 5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024.

126. No que tange à recomendação de revisão e readequação do planejamento orçamentário do Fundes, disposta no item “b” do Achado 1, a unidade técnica ressaltou que, embora o art. 4º da Lei Estadual 11.308/2021 destine 70% dos recursos do Fundo a ações de desenvolvimento econômico, essa aplicação deve observar as diretrizes do art. 2º, em especial os incisos IX e X, que priorizam regiões com baixo IDH e economias exauridas. Tal direcionamento busca mitigar desigualdades regionais acentuadas pela concentração espacial dos efeitos da política de incentivos fiscais.

127. Além disso, restou comprovado que os recursos oriundos das contribuições de empresas beneficiárias têm sido majoritariamente direcionados a despesas operacionais da SEDEC/MT, sobretudo com pessoal, em desconformidade com os objetivos legais do Fundo.

128. Portanto, a unidade concluiu pela **manutenção da proposta de recomendação descrita no item “b” do Achado 1**, alterando sua redação para fazer referência aos artigos 4º e 2º da Lei Estadual 11.308/2021, conforme segue:

- b) revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% dos recursos sejam destinados às iniciativas previstas no art. 4º da Lei Estadual nº 11.308/2021, observando, em todo caso, as premissas estabelecidas no art. 2º da mesma Lei, priorizando as regiões e os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e com economias exauridas.





129. Quanto à recomendação sobre a transparência na gestão do FUNDES, retratada no item “c” do Achado 1, a unidade técnica reiterou a necessidade de ampla publicidade sobre a arrecadação e aplicação dos recursos, com destaque para os montantes efetivamente destinados a projetos de desenvolvimento regional, os municípios beneficiados e os critérios de seleção adotados.

130. O relatório apresentado pela SEDEC/MT, que consiste em tabela de parcerias celebradas entre 2022 e 2025, mostrou-se insuficiente, pois não apresenta dados consolidados da arrecadação, das despesas operacionais e das aplicações finalísticas, nem evidencia os critérios de alocação de recursos.

131. Assim, a unidade técnica manifestou-se pela manutenção da recomendação constante do item “c” do Achado 1 do Relatório Preliminar.

Parecer Ministerial:

132. O Ministério Público de Contas acompanhou integralmente as conclusões técnicas acerca do Achado 1, bem como a respectiva determinação e as recomendações propostas (Doc. 638052/2025 – págs. 11/17 e 28/37).

Posicionamento do Relator:

133. Esclareço que trataréi do achado identificado pela unidade técnica, com a devida contextualização dos fatos e dos dispositivos legais correlatos e, na sequência, das recomendações por ela propostas.

134. Sobre o **Achado de Auditoria 1**, referente à política de incentivos fiscais que não tem contribuído para a redução das desigualdades municipais e à gestão do FUNDES, cumpre destacar, inicialmente, que, embora tenham sido realizados investimentos voltados à melhoria das condições socioeconômicas e à redução das





desigualdades regionais no Estado de Mato Grosso, a auditoria constatou que tais disparidades ainda permanecem significativas.

135. A título de exemplo, a auditoria revelou que, no exercício de 2023, apenas 31 (trinta e um) dos 141 (cento e quarenta e um) municípios mato-grossenses superaram a média estadual de renúncia per capita, absorvendo expressivos 73,48% do total concedido em incentivos fiscais. Enquanto isso, 75 (setenta e cinco) municípios dividiram entre si pouco mais de 1% desse montante, evidenciando uma distribuição altamente desigual dos benefícios.

136. Além disso, 34 (trinta e quatro) municípios sequer foram contemplados com qualquer tipo de incentivo fiscal no referido exercício. Tal concentração acentua as assimetrias regionais existentes, contrariando os objetivos legais de redução das desigualdades.

137. O Relatório Técnico assinalou que os benefícios fiscais foram majoritariamente direcionados a municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) mais elevado e Produto Interno Bruto (PIB) per capita superior à média estadual.

138. **Esse cenário evidencia a pertinência do achado que deve ser mantido na presente auditoria**, pois foi demonstrado que os benefícios fiscais vêm se concentrando em localidades que já possuem infraestrutura e condições mais favoráveis ao setor produtivo, em detrimento de regiões menos desenvolvidas

139. De igual modo, com relação às **recomendações** propostas pela unidade técnica relativas ao Achado 1, ressalto, desde já, que acolherei tais sugestões, considerando que as políticas adotadas pelo Governo do Estado — especialmente os investimentos realizados —, embora relevantes, não têm se mostrado suficientes, por si só, para reverter os desequilíbrios regionais existentes.





140. Nesse sentido, torna-se imprescindível reavaliar e aprimorar a política de incentivos fiscais, com foco na promoção da equidade territorial e na diversificação econômica, de modo a induzir um desenvolvimento regional mais equilibrado.

141. Assim, quanto à proposta constante do item “a” do Achado 1, que trata da implementação de incentivo fiscal adicional, no âmbito do PRODEIC, para empresas instaladas em municípios com baixos índices de desenvolvimento social e/ou econômico, verifico que a recomendação se revela especialmente relevante diante da necessidade de alinhar as políticas públicas estaduais às disposições da Lei Estadual 7.958/2003, que instituiu o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso.

142. Conforme estabelece o artigo 1º da referida legislação, o principal objetivo do referido plano é a redução das desigualdades sociais e regionais, o que reforça a importância de políticas fiscais voltadas à promoção do equilíbrio territorial:

Art. 1º Fica definido o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, orientado pelas diretrizes da Política de Desenvolvimento do Estado, com o objetivo de contribuir para a expansão, modernização e diversificação das atividades econômicas, estimulando a realização de investimentos, a renovação tecnológica das estruturas produtivas e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda e na **redução das desigualdades sociais e regionais**.

143. Além disso, a situação também demonstra o não atendimento à política fiscal adicional prevista no §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual 631/2019, introduzido pela Lei Complementar 798/2024, cujo dispositivo autoriza a concessão de percentuais superiores de benefícios fiscais a empresas instaladas em municípios com menor desenvolvimento socioeconômico, substituindo previsão similar anteriormente constante do inciso II do mesmo artigo, revogado pela nova redação legal:

Art. 19 Na definição dos critérios e quantificação dos respectivos percentuais, para fins da edição da resolução exigida no § 1º do artigo 18, o CONDEPRODEMAT deverá observar o que segue:
I - os benefícios fiscais terão como limites máximos:
a) operações internas: redução de base de cálculo de até 85% (oitenta e cinco por cento) do valor da operação e/ou crédito outorgado no percentual de até 85% (oitenta e cinco por cento)





aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11;
b) operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do artigo 11;
II - (revogado) (Revogado pela LC 798/2024, efeitos a partir de 03.12.2019)

Redação original.

(...)

II - preferencialmente nas operações interestaduais, em cada caso, o CONDEPRODEMAT, para diminuição das desigualdades regionais, em adição aos percentuais previstos acima, definirá até o máximo de 10% (dez por cento), em função de instalação do estabelecimento industrial em município mato-grossense que tenha baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, admitida a adoção de faixas;

(...)

§ 5º Fica o Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT, com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial em municípios que tenham baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico, autorizado a definir, por meio de resolução, em periodicidade anual, critérios e limites máximos de benefícios fiscais que atendam a esta finalidade, nos seguintes termos: **(Acrecentado pela LC 798/2024)**

I - nas operações internas, alternativamente:

- a) redução da base de cálculo no percentual de até 90% (noventa por cento);
 - b) crédito outorgado no percentual de até 90% (noventa por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11;
- II - nas operações interestaduais: crédito outorgado no percentual de até 95% (noventa e cinco por cento), aplicado na forma indicada no inciso I do § 1º do art. 11.

144. Assim, ainda que o Governo do Estado sustente que a concessão de incentivos fiscais diferenciados seja uma prerrogativa discricionária, não se pode ignorar que, diante de um cenário evidente de desequilíbrio regional, caberia ao CONDEPRODEMAT estabelecer, anualmente, critérios e percentuais voltados à sua correção.

145. Nessa perspectiva, a ausência de implementação de incentivos adicionais só se justificaria na hipótese de inexistência comprovada de assimetrias regionais que demandassem intervenção pública.





146. Destaco que esta auditoria não se limitou à verificação de irregularidades. Seu escopo também incluiu a avaliação de resultados, a identificação de riscos e falhas de gestão e a proposição de melhorias, com o objetivo de fornecer subsídios qualificados à administração pública e à sociedade, ampliando a efetividade das políticas públicas.

147. Nesse sentido, comprehendo que é oportuna e conveniente a proposta da unidade técnica — apresentada no item “a” do Achado 1 — que recomenda ao Governo do Estado de Mato Grosso a implementação, no âmbito do PRODEIC, de incentivos fiscais adicionais para empresas localizadas em municípios com baixos índices de desenvolvimento social e/ou econômico, por ser tratar de uma medida que pode fortalecer a gestão pública e contribuir significativamente para a redução das desigualdades regionais.

148. Cabe esclarecer, ainda, o argumento apresentado pelo Governo do Estado sobre possível conflito entre o §5º do art. 19 e o art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, o qual estabelece que a concessão de benefícios fiscais pelo CONDEPRODEMAT deve observar parâmetros uniformes e isonômicos:

Art. 27. O Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso - CONDEPRODEMAT é órgão deliberativo competente para estabelecer, em caráter geral, respeitados os limites fixados nesta Lei Complementar, os critérios para a concessão de benefícios fiscais, definindo, mediante a observância de parâmetros uniformes e isonômicos, a distribuição dos percentuais de benefício fiscal do ICMS a serem atribuídos em cada hipótese

149. Sobre esse ponto, concordo com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de que a adoção de incentivos diferenciados, quando voltada à equalização de condições entre municípios com distintos níveis de desenvolvimento, configura medida compatível com o princípio da isonomia, não havendo, portanto, conflito normativo.





150. Superadas essas questões, e com base nos elementos analisados, acompanho o mérito da conclusão técnica e ministerial, compreendendo que deve ser **recomendada** ao Governo do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/MT) e ao CONDEPRODEMAT, nos seguintes termos:

a) implementar a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual nº 798/2024.

151. No que tange à recomendação relativa à gestão do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – FUNDES (item “b” do Achado 1), a unidade técnica evidenciou a destinação desproporcional de recursos para cobrir despesas administrativas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC/MT, em desconformidade com o § 6º do art. 4º da Lei Estadual nº 11.308/2021, que limita esse tipo de aplicação a, no máximo, 30% (trinta por cento) do total.

152. Ainda que a legislação determine a aplicação de, no mínimo, 70% dos recursos do FUNDES em ações voltadas ao desenvolvimento econômico, destaco que essa destinação deve observar, sempre que possível, as diretrizes fixadas no art. 2º da Lei 11.308/2021, especialmente os incisos IX e X, que priorizam regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e economias exauridas, bem como para contribuir com agricultura familiar e pequenos produtores, que forneçam produtos para a merenda escolar.

153. O que se mostra inadmissível é que mais de 30% (trinta por cento) dos recursos sejam direcionados ao tesouro do Estado e, em alguns casos, para custeio da estrutura administrativa, em detrimento das finalidades essenciais do fundo, comprometendo sua efetividade na promoção do desenvolvimento regional equilibrado.





154. Nesse contexto, faz-se necessário ressaltar a expressiva materialidade do FUNDES, que arrecadou R\$ 641 milhões de reais entre os anos de 2019 e 2023.

155. Além disso, conforme os dados constantes no Relatório Técnico emitido no âmbito das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso (Processo 1815584/2023 – Doc. 608759/2025 – págs. 112/117 e 282), verificou-se que, em 31 de dezembro de 2024, o FUNDES mantinha um saldo de R\$ 230 milhões, cujo cenário revela a ausência de comprovação, por parte do Estado, quanto à destinação dos R\$ 411. milhões já arrecadados, em conformidade com os objetivos estratégicos previsto em lei.

156. Portanto, entendo necessária uma pequena adequação na proposta apresentada pela unidade técnica, de modo a deixar claro que a aplicação mínima prevista no art. 4º da Lei 11.308/2021 deve, obrigatoriamente, estar voltada ao desenvolvimento econômico, priorizando todas as premissas dispostas no art. 2º da mesma legislação, quando possível, as regiões menos desenvolvidas e como foco na agricultura familiar e produtos que sejam destinados a merenda escolar, conforme dispõe IX e X, mas não exigindo que a totalidade dos recursos relacionados ao percentual de 70% sejam destinadas exclusivamente a elas.

157. Por conseguinte, acolho parcialmente a proposta de melhoria apresentada pela unidade técnica e órgão ministerial descrita no item “b” do Achado 1, e determino à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sedec/MT e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM que, imediatamente, adotem a seguinte medida:

a) revisar e readequar o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% do saldo dos fundos, no importe de R\$ 230 milhões, sejam destinados às iniciativas previstas no art. 4º da Lei Estadual 11.308/2021, observando as premissas estabelecidas no art. 2º da mesma Lei, priorizando regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), economias exauridas, agricultura familiar e pequenos produtores que fornecam produtos para merenda escolar.





158. Quanto à última proposta de melhoria apresentada pela unidade técnica, constante do item “c” do Achado 1, relativa à necessidade de aprimorar a transparência na gestão dos recursos do FUNDES, compartilho do entendimento técnico e ministerial de que a simples publicação, no Diário Oficial do Estado, dos contratos e despesas realizadas no âmbito do fundo não é suficiente para assegurar o adequado controle social.

159. Isso porque se faz necessária a divulgação periódica de relatórios detalhados sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos, com a devida identificação dos municípios beneficiados e dos critérios de seleção adotados.

160. Destaco que esses relatórios devem permitir a verificação do cumprimento da exigência legal de destinação mínima de 70% (setenta por cento) dos recursos às atividades finalísticas, bem como a transparência quanto aos valores direcionados a projetos de desenvolvimento regional, priorizando os municípios com baixo desenvolvimento social e economias exauridas.

161. Assim, em consonância com a unidade técnica e o Ministério Público de Contas, **recomendo** à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC/MT e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM a adoção da proposta de melhoria descrita no item “c” do Achado 1, qual seja:

c) fortaleça os mecanismos de fiscalização e transparência da gestão do FUNDES, mediante a publicação periódica de relatórios consolidados contendo dados sobre arrecadação, despesas operacionais e aplicações finalísticas, com destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional, os municípios beneficiados e os critérios de seleção adotados.





Achado de Auditoria 2: Falta de avaliação adequada do desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado

Resumo do Achado: A avaliação de desempenho dos programas de incentivos fiscais do Estado carece de métodos econôméticos robustos e avançados para análise do impacto do gasto tributário e não evidência se os programas estão atingindo seus objetivos.

Proposta de recomendações:

- a)** Implementação de avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas: garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados;
- b)** Emprego de metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econôméticas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.);
- c)** Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo: acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão;
- d)** Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria: incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência.

Análise preliminar da unidade técnica:

162. No Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 89/100), a unidade técnica registrou que, ao buscar informações sobre os mecanismos de avaliação dos incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso, foi informada, pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/MT), que o Governo Estadual publica relatórios anuais de desempenho dos programas PRODEIC, PRODER E PROALMAT.

163. Além disso, a unidade técnica informou que a Secretaria de Fazenda (SEFAZ/MT) apresentou estudos elaborados no âmbito do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda dos Estados e do Distrito Federal (COMSEFAZ), que tratam dos impactos dos incentivos fiscais na economia estadual.

164. Dessa forma, a análise realizada pelos auditores quanto ao processo de avaliação dos incentivos fiscais no Estado de Mato Grosso foi estruturada em três etapas: a) exame dos relatórios de desempenho elaborados pela SEDEC/MT; b) avaliação





do estudo de impacto econômico promovido pelo COMSEFAZ; e c) análise do diagnóstico desenvolvido por consultoria contratada pelo Tribunal.

a) análise dos relatórios de desempenho elaborados pela SEDEC/MT

165. A unidade técnica identificou que a SEDEC/MT publicou relatórios de desempenho dos programas PRODEIC, PRODER e PROALMAT, referentes aos anos de 2020 a 2023, baseados em dados autodeclaratórios fornecidos pelas empresas beneficiadas, contemplando indicadores como geração de empregos, investimentos, vendas, recolhimentos a fundos estaduais e diversidade produtiva, conforme se observa das tabelas abaixo:

Tabela 4 – Resultados dos programas segundo relatórios da SEDEC/MT

PRODEIC						
Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2020 para 2023
Empregos	59.942	65.957	69.203	77.466	77.466	29,23%
Investimentos (em bilhões de R\$)	6,39	6,02	7,16	7,93	27,50	24,10%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	34,35	55,26	58,26	59,71	207,58	73,83%
Recolhimento aos fundos (em milhões de R\$)	112,6	177,7	254,6	194,7	739,6	72,91%
NCMs	686	777	850	879	879	28,13%
PRODER						
Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2021 para 2023
Empregos	-	18.030	21.475	29.166	29.166	61,76%
Investimentos (em bilhões de R\$)	-	1,49	9,90	4,78	16,17	220,80%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	-	0,47	0,78	0,88	2,13	87,23%
Recolhimento aos fundos (em milhões de R\$)	-	0,6	1,76	2,21	4,57	268,33%
NCMs	-	27	31	41	41	51,85%
PROALMAT						
Indicador	2020	2021	2022	2023	Total	Variação % 2020 para 2023
Empregos	13.295	25.311	25.644	34.800	34.800	161,75%
Investimentos (em bilhões de R\$)	2,12	2,83	4,85	5,29	15,09	149,53%
Vendas internas/interestaduais (em bilhões de R\$)	7,63	10,88	11,44	12,13	42,08	58,98%
Recolhimento aos fundos (em	136,8	137,5	141,2	231,9	647,4	69,52%





milhões de R\$)						
NCMs ¹	1	1	1	1	1	0,00%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (fls. 91/92 – Doc. 600545/2025)

166. A partir da análise das informações disponíveis, a unidade técnica observou que, no tocante ao emprego, houve crescimento entre os anos de 2020 e 2023.

167. Contudo, ressaltou que não houve controle sobre a duplicidade de registros, uma vez que empresas podem estar simultaneamente credenciadas em mais de um programa, como também não foi possível confirmar se o aumento de empregos decorreu, de fato, da política de incentivos fiscais ou se resultou da ampliação no número de empresas beneficiadas, que passou de 2.067 (dois mil e sessenta e sete) em 2020 para 7.374 (sete mil, trezentos e setenta e quatro) em 2022.

168. Quanto aos investimentos, a unidade técnica verificou que a análise realizada pelo poder público se restringiu à comparação entre os montantes informados e os valores da renúncia fiscal anual, sem comprovação de vínculo direto com os benefícios concedidos, validação das informações prestadas ou identificação da origem dos recursos aplicados.

169. Em relação às vendas e aos recolhimentos aos fundos estaduais, observou que os relatórios apresentaram apenas dados quantitativos, limitando-se à exposição de valores absolutos e percentuais de crescimento, sem qualquer análise qualitativa.

170. O único indicador relacionado diretamente às metas do Plano de Desenvolvimento foi a ampliação da diversidade produtiva, medida pela variedade de NCMs, o que indica evolução no setor industrial.

171. Ainda por cima, a unidade técnica constatou que cerca de 20% das empresas não encaminharam os relatórios obrigatórios, o que, de acordo com a SEDEC/MT, refere-se as empresas que foram suspensas dos respectivos programas.





172. Por fim, foram apontadas falhas estruturais no processo de avaliação, como a ausência de metas previamente definidas, a inexistência de metodologia padronizada para mensuração dos resultados e o descumprimento da exigência legal de realização de avaliações periódicas, uma vez que a última avaliação formalizada ocorreu no período de 2015 a 2017.

173. Dessa forma, a unidade técnica assinalou que, apesar dos esforços empreendidos pela SEDEC/MT, as análises realizadas ainda não permitem aferir, com a devida segurança, o real alcance dos objetivos do Plano de Desenvolvimento, especialmente quanto à geração de emprego, renda e à redução das desigualdades regionais.

b) Análise do estudo de impacto promovido pelo CONSEFAZ

174. A unidade técnica analisou dois estudos fornecidos pela SEFAZ/MT, elaborados pela empresa Fiscal Data a pedido do COMSEFAZ (Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal), intitulado “Estudos sobre benefícios fiscais do ICMS – 1ª Parte” e “Avaliação de Impacto dos Incentivos de ICMS para Estados Selecionados – Mato Grosso”.

175. Esses documentos integram uma iniciativa do Comitê Nacional de Secretários de Fazenda para fortalecer a gestão fiscal estadual por meio da avaliação dos efeitos dos benefícios concedidos.

176. O estudo aplicou metodologia econométrica baseada na técnica de diferença em diferenças (Callaway e Sant'Anna, 2021), utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS para o período de 2017 a 2021.

177. Os resultados apontaram impactos positivos dos incentivos fiscais de ICMS em Mato Grosso, com crescimento médio de 120,2% na massa salarial, 33,8% no





emprego, 71,8% no salário médio e 30,6% no número de empresas, especialmente após cinco anos de exposição ao benefício.

178. A unidade técnica ponderou que os efeitos variaram conforme o porte das empresas: setores menores apresentaram respostas mais rápidas, enquanto os maiores demonstraram impactos mais tardios; no entanto, a análise reconhece limitações, como o uso de dados agregados por subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, o que pode ter subestimado os efeitos reais ao generalizar o benefício para todo o segmento quando apenas uma empresa era contemplada.

179. Apesar dessas restrições, a unidade técnica concluiu que o estudo representa um avanço metodológico na avaliação dos incentivos fiscais e constitui uma experiência exitosa que pode servir de referência para a SEFAZ/MT no desenvolvimento de um modelo próprio de monitoramento e mensuração de impactos desses benefícios sobre a economia estadual.

c) Análise do diagnóstico promovido pelo consultor

180. A unidade técnica avaliou o diagnóstico elaborado por consultor externo (Doc. 592886/2025), fundamentado em questionamentos formulados pela equipe de auditoria e respondidos pela SEFAZ/MT e SEDEC/MT (Doc. 567084/2025).

181. O levantamento revelou que o modelo atual de avaliação dos incentivos fiscais no Estado se baseia predominantemente na análise de relatórios de desempenho anuais, elaborados com dados autodeclarados pelas empresas beneficiárias, conforme exigido por decretos de 2019.

182. Esses relatórios consolidados pela SEDEC/MT incluem informações sobre produção, investimentos e empregos gerados, permitindo acompanhamento quantitativo do desempenho dos programas. A metodologia empregada combina esse





levantamento com análise qualitativa, mas ainda carece de profundidade analítica e validação externa.

183. Em resposta à auditoria, a SEDEC/MT informou estar em fase de implantação de ferramentas tecnológicas e de um Sistema de Monitoramento específico, que visa a centralizar dados, melhorar o controle das contrapartidas e viabilizar análises mais robustas.

184. A SEFAZ/MT, por sua vez, reconheceu não utilizar atualmente métodos econômétricos avançados — como Diferenças em Diferenças (DID), regressão descontínua ou séries temporais interrompidas — para mensurar os impactos dos incentivos. No entanto, afirmou estar em processo de aprimoramento metodológico, inclusive com participação em iniciativas como o estudo do COMSEFAZ, e destacou o desenvolvimento de ações no âmbito do PROFISCO para estruturar esse aprimoramento.

185. A SEFAZ/MT também citou estimativas com base em matriz insumo-produto, embora reconheça sua limitação para avaliar diretamente políticas de incentivos. Indicou ainda que modelos de Equilíbrio Geral Computável (EGC) seriam mais apropriados para mensurar impactos amplos, e informou que elabora um Termo de Referência para contratar consultoria especializada em modelagem econômica, com foco em mensuração de efeitos tributários e avaliação de benefícios fiscais.

186. Em síntese, a unidade técnica observou que, embora ainda não se adotem internamente métodos econômétricos estruturados, há um esforço em curso para superar essas limitações, com previsão de investimentos em tecnologia, capacitação e contratação de especialistas.

187. Ressaltou, por fim, que a adoção de metodologias mais robustas é fundamental para avaliações mais precisas e para o aprimoramento da política fiscal estadual.





d) Propostas preliminares

188. Diante da constatação de que a avaliação de desempenho dos programas de incentivos fiscais ainda não adota metodologias econométricas robustas e não permite aferir com precisão o alcance dos objetivos estabelecidos, a unidade técnica registrou, de forma preliminar, o **Achado de auditoria 2**.

189. Ainda por cima, sugeriu a expedição de recomendação ao Governo do Estado de Mato Grosso para a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento do sistema de avaliação dos resultados da política estadual de incentivos fiscais, as quais transcrevo abaixo:

- a) Implementação de avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas: garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados.
- b) Emprego de metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econométricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.).
- c) Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo: acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão.
- d) Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria: incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência.





Manifestação defensiva da SEDEC/MT:

190. Novamente a SEDEC/MT, em sua defesa (Doc. 8/10 – Doc. 610104/2025), restringiu-se a se manifestar acerca das recomendações sugeridas pela unidade técnica deste Tribunal.

191. Em relação à recomendação referente à implementação de avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas (**item a**), a SEDEC/MT assinalou que a legislação vigente em Mato Grosso não exige a realização das referidas avaliações periódicas dos incentivos fiscais.

192. No entanto, ressaltou que, conforme determinar o art. 5º da Lei 7.958/2023, a SEDEC/MT realiza análises bienais de viabilidade e impactos socioeconômicos, cujos resultados são submetidos ao CONDEPRODEMAT.

193. Quanto à recomendação atinente ao emprego de metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos e análises econométricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (**item b**), a SEDEC/MT argumentou que a legislação estadual vigente não exige o uso de metodologias específicas, como modelos econométricos ou computacionais, para estimar os impactos das renúncias fiscais.

194. Por consequência, os relatórios elaborados seguem os parâmetros legais, isto é, baseando-se em séries históricas e análises comparativas, prática aceita pelos órgãos de controle.

195. No que se refere à recomendação relativa à criação de indicadores de desempenho e ao monitoramento contínuo (**item c**), a SEDEC/MT argumentou que o modelo atual de relatório, fundamentado em estimativas e critérios técnicos, está em conformidade com a legislação vigente, não sendo legalmente exigida a adoção de indicadores padronizados (KPIs) nem o uso de sistemas automatizados, como dashboards.





196. Com relação à recomendação acerca da sugestão para adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria (**item d**), a SEDEC/MT alega que as normas estaduais não exigem auditoria externa, sendo o controle exercido internamente. Argumenta, ainda, que a concessão dos incentivos segue critérios objetivos e automáticos, garantindo imparcialidade, isonomia e transparência entre os contribuintes do mesmo segmento.

Manifestação defensiva da SEFAZ/MT:

197. Em fase de defesa (Doc. 620731/2025 – págs. 12/), a SEFAZ/MT informa que a SEDEC/MT, responsável pela gestão dos programas de desenvolvimento estadual, publica no Portal Transparência dos Incentivos Fiscais os Relatórios de Avaliação Bienal dos Programas de Incentivo, conforme previsto na Lei Estadual 7.958/2003.

198. Esses relatórios apresentam análise descritiva baseada em dados primários declarados pelos próprios beneficiários, permitindo acompanhar a evolução do número de empresas credenciadas, investimentos anuais, empregos diretos, faturamento interno e interestadual, mercadorias comercializadas (NCM) e valores repassados aos Fundos Estaduais como contrapartida ao benefício fiscal.

199. Embora não estabeleçam relação direta de causa e efeito, os indicadores evidenciam como os programas contribuem para a modernização, diversificação e expansão das atividades econômicas, incentivando investimentos, avanços tecnológicos, geração de emprego e renda, além do fortalecimento da competitividade estadual — em consonância com os objetivos dos Programas de Desenvolvimento do Estado.

200. O defendente reconhece a relevância da adoção de métodos econométricos robustos na avaliação dos impactos do gasto tributário, mas ressalta que a ausência dessa modelagem nos relatórios da SEDEC/MT não compromete a validade das informações apresentadas.





201. Destaca, ainda, que tais métodos requerem qualificação técnica, disponibilidade ferramental e séries de dados que atendam aos pressupostos estatísticos, como a ausência de vieses e ruídos.

Análise conclusiva da unidade técnica:

202. Em seu Relatório de Defesa (Doc. 630613/2025 – págs. 14/19 e 34/38) a unidade técnica reconheceu o esforço existente, mas evidencia a insuficiência do modelo atual para avaliar o impacto do gasto tributário e a efetividade dos programas.

203. Frisou que, embora os defendentes apontem dificuldades para sua implementação, como a necessidade de pessoal qualificado, ferramentas tecnológicas e bases de dados adequadas, os desafios mencionados não justificam a ausência de avanços metodológicos, tampouco afastam as limitações apontadas no achado quanto à avaliação dos impactos e do cumprimento dos objetivos dos incentivos fiscais.

204. Dessa forma, **a unidade técnica concluiu pela manutenção do Achado de Auditoria 2.**

205. Quanto à recomendação prevista no item “a” do Achado 2, relativa à implementação de avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas, a unidade técnica observou que a defesa não contestou as limitações apontadas no Relatório Preliminar quanto aos Relatórios de Desempenho elaborados pela SEDEC/MT, os quais se restringem à análise descritiva dos dados informados pelos beneficiários, sem estabelecer vínculo de causa e efeito entre os incentivos concedidos e os resultados apresentados.

206. Verificou, ainda, a ausência de definição clara e quantificada de objetivos, indicadores e metas nos Programas de Incentivo Fiscal, o que inviabiliza a realização das avaliações previstas no art. 5º da Lei Estadual 7.958/2003. Tais elementos — objetivos, indicadores e metas — deveriam ser estabelecidos previamente na avaliação





ex-ante, a fim de fundamentar o monitoramento e a avaliação *ex-post*, o que, entretanto, não se observa.

207. Nesse contexto, **a unidade técnica registrou que a recomendação descrita no item “a” do Achado 2 deve ser mantida**, pois está fundamentada em boas práticas nacionais e internacionais, configurando diretriz relevante para que o Estado avance na regulamentação da avaliação de sua política de incentivos fiscais.

208. Em relação ao item “b” do Achado 2, que trata do emprego de metodologias robustas para estimar impactos, a unidade técnica destacou que, embora a legislação não estabeleça modelo específico e que existam desafios para a sua implantação, compete ao Poder Executivo regulamentar os critérios avaliativos e, com efeito, não isenta a SEDEC/MT da responsabilidade de utilizar metodologias eficazes.

209. O modelo atualmente adotado pelo governo é meramente descritivo, baseado em dados autorreferidos pelos beneficiários, sem validação por cruzamento de fontes, sem aferição do cumprimento de metas e sem estimativas dos impactos sociais e econômicos.

210. Dessa forma, **a unidade técnica também se manifestou pela manutenção da recomendação retratada no item “b” do Achado 2.**

211. Quanto aos itens “c” e “d” do Achado 2 — que tratam, respectivamente, da criação de indicadores de desempenho com monitoramento contínuo e da adoção de práticas internacionais de auditoria e acompanhamento —, a unidade técnica ponderou que, apesar de a defesa ter alegado ausência de previsão legal para justificar o não atendimento das propostas de melhorias, tais medidas configuram boas práticas de gestão que devem ser consideradas na estruturação de um modelo mais eficiente de avaliação dos incentivos fiscais.





212. Assim, a unidade técnica concluiu igualmente pela manutenção das recomendações constantes dos itens “c” e “d” do Achado 2, para fins de aperfeiçoamento da gestão nas atividades de avaliação, monitoramento e transparência da política de incentivos fiscais.

Parecer Ministerial:

213. O Ministério Público de Contas corroborou integralmente as conclusões técnicas relativas ao Achado 2, assim como as recomendações correspondentes (Doc. 638052/2025 – págs. 19/23 e 37/43).

Posicionamento do Relator:

214. Conforme demonstrado de forma consistente pela unidade técnica e pelo consultor especializado contratado por este Tribunal de Contas, a análise da política estadual de incentivos fiscais revela limitações significativas no modelo atualmente adotado para aferição de seus resultados.

215. Ainda que tenham sido elaborados relatórios de desempenho para os programas PRODEIC, PRODER e PROALMAT entre 2020 e 2023, observo que esses documentos se baseiam unicamente em dados autodeclarados pelas empresas beneficiárias, sem validação externa, cruzamento com outras bases públicas ou verificação quanto à confiabilidade das informações.

216. Destaco, entre as falhas mais relevantes, a ausência de controle sobre a duplicidade de registros de empregos declarados, agravada pela possibilidade de que uma mesma empresa esteja credenciada em mais de um programa. Essa fragilidade compromete diretamente a fidedignidade dos indicadores utilizados para demonstrar a geração de empregos — um dos principais objetivos da política de incentivos.





217. No tocante aos investimentos, constato que os dados não são validados pelo poder público nem estão diretamente vinculados à renúncia fiscal concedida, tendo em vista que não há elementos que permitam verificar a origem dos recursos — se próprios ou públicos — tampouco há comprovação de que os aportes decorreram do incentivo fiscal obtido. A análise limita-se à comparação entre valores declarados e benefícios usufruídos.

218. Verifico, outrossim, que os relatórios de desempenho se restringem à apresentação de valores absolutos e percentuais de crescimento relacionados a vendas, recolhimentos a fundos estaduais e diversificação produtiva. No entanto, não se observa análise qualitativa desses dados, tampouco vinculação aos objetivos estratégicos do Plano de Desenvolvimento, como geração de renda, inovação, competitividade regional e redução das desigualdades, que seguem sem aferição técnica adequada.

219. Outro ponto crítico se refere ao descumprimento do art. 5º da Lei Estadual 7.958/2003, que estabelece a obrigatoriedade de avaliações bienais formais dos programas vinculados ao Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso, como o PRODEIC e o PRODER, por seus respectivos Conselhos Deliberativos:

220. Conforme demonstrado nos autos, a última avaliação desse tipo ocorreu entre 2015 e 2017, evidenciando não apenas o descumprimento da norma legal, mas também um vácuo institucional na revisão de políticas públicas que envolvem renúncia de receita em larga escala.

221. Esses apontamentos demonstram que o modelo atual de avaliação dos programas de incentivos fiscais é ineficaz para mensurar, com precisão, seus impactos socioeconômicos.

222. Enfatizo que a inexistência de metodologia padronizada, metas previamente definidas e indicadores consistentes compromete não apenas a efetividade da política pública, mas também sua legitimidade perante a sociedade, especialmente diante





da expressiva renúncia de receita promovida pelo Estado em favor de determinados setores da economia.

223. Esclareço, novamente, que esta auditoria não se limitou à apuração de eventuais infrações legais, abrangendo também a avaliação de resultados, a identificação de falhas de gestão e a proposição de medidas de aperfeiçoamento, com o objetivo de subsidiar a administração pública e a sociedade na construção de políticas públicas mais eficazes.

224. Nesse contexto, ainda que não haja exigência legal vigente quanto à fixação de metas de contrapartida, a realização de avaliações periódicas mostra-se oportuna e indispensável para embasar decisões sobre a continuidade, reformulação ou extinção dos incentivos, além de fortalecer a transparência e o controle social.

225. Essa necessidade se acentua diante da tendência de substituição de despesas orçamentárias por renúncias tributárias, realidade que impõe ao Poder Público o dever de instituir mecanismos de monitoramento técnico e transparente, capazes de justificar, perante a sociedade, os recursos públicos deixados de arrecadar.

226. Portanto, em consonância com os posicionamentos da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **confirmo a manutenção do Achado de Auditoria 2.**

227. Além disso, diante da necessidade de reformular o sistema de avaliação dos incentivos fiscais, adotando práticas técnicas, consistentes e transparentes, que garantam o cumprimento dos objetivos legais e constitucionais da política de desenvolvimento estadual, **recomendo** à Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ/MT), à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC/MT) e ao Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso (CONDEPRODEMAT) a adoção das seguintes medidas:





- a) Implementação de avaliações ex-ante e ex-post periódicas:** garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados.
- b) Emprego de metodologias robustas para estimar impactos:** desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econométricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.).
- c) Criação de indicadores de desempenho e monitoramento contínuo:** acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão.
- d) Adoção de práticas internacionais de monitoramento e auditoria:** incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência.

Achado de Auditoria 3: Elevado vazamento de renúncia fiscal para fora do Estado

Resumo do Achado:

A política de incentivo fiscal de Mato Grosso apresenta impacto irrelevante nos indicadores sociais dos municípios e possui um alto índice (58%) de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado.

Proposta de recomendações:

- a)** Identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos).
- b)** Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).

Análise preliminar da unidade técnica:

228. A unidade técnica analisou o diagnóstico elaborado por consultor contratado pelo Tribunal de Contas (Doc. 592886/2025), que abordou primeiramente os





impactos das renúncias fiscais sob duas perspectivas: a dos municípios mato-grossenses e a dos setores econômicos.

229. Na análise municipal, foram utilizados modelos econométricos (efeitos fixos e regressão aparentemente não relacionada - SUR) para estimar os efeitos das renúncias sobre variáveis como PIB, população, mortalidade infantil e desempenho educacional (IDEB), com base em dados da SEFAZ/MT, IBGE e INEP para o período de 2014 a 2023.

230. Os resultados apontaram impactos positivos no PIB total e setorial (especialmente agropecuária e indústria); contudo, não houve evidência de impacto sobre a mortalidade infantil, sugerindo limitações da política de renúncias em gerar melhorias diretas na área da saúde.

231. Em síntese, esses resultados da primeira abordagem sugerem que, embora as renúncias fiscais possam incentivar o crescimento econômico setorial e municipal, seus efeitos sobre indicadores sociais são limitados, especialmente na saúde. Isto não significa que gastos tributários não podem ter impacto positivo social. No entanto, as renúncias feitas no período se traduziram em poucos avanços nesta dimensão.

232. Na segunda abordagem, foi aplicada a Matriz Insumo-Produto (MIP) desenvolvida pela Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso - FIEMT, que simulou os efeitos da renúncia fiscal acumulada (R\$ 42,86 bilhões) sobre a produção, o emprego, a arrecadação e as importações por setor.

233. A partir dos resultados obtidos, observou-se que a renúncia fiscal no período se concentrou nos setores da Indústria de transformação (66,4%); Comércio, Veículos e Autopeças (21,8%); Agricultura (8,9%); e Transportes, Armazenagem e Correios (1,1%). Essa distribuição indica que a política de renúncia fiscal em MT esteve fortemente direcionada a impulsionar a industrialização do agronegócio (verticalização produtiva) e a dinamização do comércio, com foco bem menor em serviços urbanos ou outros segmentos.





234. A partir dos resultados obtidos, estima-se que a renúncia fiscal total de R\$ 42,86 bilhões (nos 12 setores analisados) gerou aproximadamente R\$ 52,91 bilhões de produção na economia do Mato Grosso ao longo do período analisado (2014-2023). Em outras palavras, houve um efeito multiplicador agregado de aproximadamente 1,23 vezes – cada R\$ 1,00 de imposto não arrecadado resultou em R\$ 1,23 de atividade produtiva. Esse valor agregado corresponde a aproximadamente 24 empregos por R\$1 milhão incentivado, em média.

235. Contudo, considerando todos os setores, de um total de R\$ 42,86 bilhões renunciados, observou-se que apenas cerca de R\$ 7,64 bilhões (18%) retornaram ao Estado como arrecadação indireta, evidenciando que nenhum setor compensou integralmente a perda de receita.

236. Além disso, sob a perspectiva das importações intermediárias acionadas – isto é, o montante de insumos, bens e serviços intermediários demandados de fora de Mato Grosso (de outros estados ou do exterior) para viabilizar o incremento produtivo local, o diagnóstico apontou que cerca de R\$ 25,05 bilhões do valor incentivado, aproximadamente 58%, “vazou” para fora do Estado via importações de insumos, o que reduziu o impacto local dos benefícios.

237. Em suma, a segunda abordagem revelou que a política de incentivos fiscais contribuiu para o crescimento econômico e a geração de empregos, especialmente na cadeia agroindustrial. No entanto, seus efeitos sobre indicadores sociais foram limitados e houve alto grau de “vazamento” de recursos para fora do Estado, reduzindo o retorno econômico local.

238. Diante do impacto irrelevante da política de incentivos fiscais de Mato Grosso sobre os indicadores sociais dos municípios e do elevado índice de “vazamento” dos recursos incentivados para fora do Estado (58%), a unidade técnica registrou o **Achado de auditoria 3** e sugeriu as seguintes recomendações ao Governo do Estado:





- a)** Identificar e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos).
- b)** Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).

Manifestação defensiva da SEDEC/MT:

239. Em sede defensiva (Doc. 610104/2025 – págs. 11/14), a SEDEC/MT se limitou a se manifestar sobre as recomendações.

240. Com relação à recomendação proposta de implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado (**item a**), a SEDEC/MT ressalta que Mato Grosso, por ser o principal polo agropecuário do país, depende fortemente da importação de insumos agrícolas — como fertilizantes, defensivos e maquinários — para manter sua alta produtividade. Informa que esses insumos são adquiridos tanto de outros estados, especialmente São Paulo, Paraná e Minas Gerais, quanto de países como Rússia, China, Canadá e Marrocos, principais fornecedores globais de matérias-primas essenciais à agricultura.

241. Ao abordar a demanda por fertilizantes, insumo estratégico para o setor, a SEDEC/MT alega ser inviável ao produtor ou beneficiário adquiri-los de empresas locais, uma vez que estas também dependem de matéria-prima importada.

242. Acrescenta, ainda, que com o objetivo de reduzir os custos logísticos e tributários associados a essas importações, o Estado instituiu o Porto Seco, regulamentado pelo Decreto 317/2019, concedendo diferimento do ICMS nas operações de importação de insumos estratégicos, desde que não existam similares produzidos em Mato Grosso e que os bens sejam destinados a atividades produtivas — agropecuárias, industriais ou de revenda. Dentre os itens contemplados, incluem-se fertilizantes,





defensivos agrícolas, matérias-primas industriais e bens de capital, desde que integrados a processos produtivos locais.

243. Quanto à recomendação referente à necessidade de reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado (**item b**), a Sedec/MT alega que essa competência não é de sua atribuição exclusiva, tampouco a um único órgão do Poder Executivo, para deliberar sobre eventuais alterações, redirecionamentos ou extinções de incentivos fiscais.

244. Esclarece que as cadeias produtivas atualmente beneficiadas por incentivos fiscais estão inseridas em um arcabouço legal e institucional que exige deliberação colegiada no âmbito do CONDEPRODEMAT, órgão composto por representantes de diversas secretarias e instituições, responsável legal pela análise, aprovação ou rejeição de propostas de concessão, modificação ou exclusão de incentivos fiscais no Estado.

245. Destaca, também, que qualquer iniciativa de reavaliação ampla, como a sugerida, deve ser precedida de estudos técnicos aprofundados e integrados, os quais devem ser submetidos ao CONDEPRODEMAT, a quem cabe avaliar os impactos fiscais, econômicos, sociais e regionais decorrentes dos incentivos em vigor.

246. Dessa forma, conclui que não compete à SEDEC/MT realizar, de forma autônoma, a reavaliação ou supressão de incentivos fiscais programáticos, tampouco emitir juízo definitivo sobre sua eficácia ou continuidade.

Manifestação da SEFAZ/MT:

247. O defendente ressalta que a política de incentivos fiscais do Estado estimula investimentos, promove a renovação tecnológica das estruturas produtivas, eleva a competitividade e contribui para a geração de emprego e renda, estando alinhada aos objetivos dos Programas de Desenvolvimento estadual.





248. Reconhece que os pontos levantados no achado — impacto limitado dos incentivos fiscais sobre os indicadores sociais dos municípios e elevado índice de “vazamento” da renúncia fiscal para fora do Estado — são fatos incontrovertidos.

249. Argumenta, no entanto, que tais efeitos refletem as características estruturais da economia local, fortemente baseada na agropecuária, em razão das vantagens comparativas associadas à disponibilidade de recursos naturais, especialmente o fator terra.

250. Quanto aos “vazamentos” identificados nas análises da Matriz Insumo-Produto de Mato Grosso, o defensor observa que não se trata de fenômeno exclusivo do Estado, mas de uma característica comum a regiões menos industrializadas.

251. Defende, portanto, a necessidade de fortalecer políticas de desenvolvimento industrial, com foco na agregação de valor e verticalização das cadeias produtivas, como previsto no PRODEIC, além de fomentar novas cadeias produtivas, como busca o PRODER.

252. Afirma que os índices que evidenciam a saída de recursos para outras regiões refletem limitações estruturais da economia nacional, dependente de insumos, especialmente bens de capital, oriundos de grandes centros e do mercado externo. Por isso, argumenta que a superação dessa dinâmica requer uma coordenação nacional voltada ao fortalecimento da indústria.

253. Por fim, destaca que a análise técnica sobre os impactos econômicos cabe à SEDEC/MT, como gestora dos programas de desenvolvimento; à PGE/MT, no que tange aos aspectos legais e jurisprudenciais; e à SEFAZ/MT, no fornecimento de dados fiscais, quando demandada.





Análise conclusiva da unidade técnica:

254. A unidade técnica manifestou-se pela manutenção do achado de auditoria 3 (Doc. 630613/2025 – págs. 19/22 e 38/41), ressaltando que as situações apontadas — impacto irrelevante da política de incentivo fiscal nos indicadores sociais e elevado “vazamento” da renúncia para fora do Estado — constituem fatos incontroversos.

255. Quanto à recomendação do item “a” do Achado 3, referente à realização de estudos para reduzir o “vazamento” dos incentivos, a unidade técnica pontuou que reconhece a pertinência da defesa ao destacar que a matriz econômica de Mato Grosso depende de insumos e bens de capital produzidos em outros Estados, o que explica parte desse percentual.

256. Assim, não se mostra razoável exigir redução drástica da situação, mas cabe ao Estado identificar insumos e bens passíveis de produção local, condicionando benefícios fiscais, quando viável, ao uso de conteúdo regional e priorizando setores de maior valor agregado.

257. Registrhou, ainda, que a política de diferimento do ICMS sobre importações, embora favoreça a competitividade, pode desestimular a internalização de cadeias produtivas.

258. Sendo assim, concluiu pela manutenção da recomendação descrita no item “a” do Achado 3, com ajustes, para incluir a obrigação de realizar estudos voltados à mitigação do “vazamento”, cujo texto passa a conter o seguinte texto:

“Realizar estudos com o objetivo de identificar oportunidades e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos).”





259. Em relação à recomendação do item “b” do Achado 3, referente à reavaliação do portfólio e eliminação de incentivos sem impacto comprovado, a unidade técnica manifestou-se pela manutenção da proposta, ressaltando que não compete à SEDEC/MT, de forma autônoma, reavaliar ou eliminar incentivos fiscais programáticos, tampouco emitir juízo definitivo sobre sua eficácia ou continuidade.

260. A proposta de encaminhamento foi direcionada a toda a estrutura de governança dos incentivos fiscais no âmbito do Poder Executivo Estadual, com destaque para SEDEC/MT, SEFAZ/MT e CONDEPRODEMAT.

261. Nesse contexto, conforme já registrado neste relatório, cabe à SEDEC/MT avaliar o desempenho dos programas de incentivo fiscal, podendo, em conjunto com a SEFAZ/MT, realizar estudos para identificar incentivos sem impacto comprovado e propor alterações na política de incentivos, a serem submetidas ao CONDEPRODEMAT e demais instâncias competentes.

262. Dessa forma, **a unidade técnica reiterou a manutenção da recomendação constante do item “b” do Achado 3.**

Parecer Ministerial:

263. O Ministério Público de Contas anuiu integralmente às conclusões técnicas sobre o Achado 3, bem como às recomendações apresentadas (Doc. 638052/2025 – págs. 25/27 e 43/47).

Posicionamento do Relator:

264. No caso do presente achado, faz-se necessário destacar que a avaliação conduzida por este Tribunal, com apoio de consultoria especializada, trouxe elementos relevantes sobre a eficácia da política de incentivos fiscais adotada pelo Estado de Mato Grosso na última década.





265. O estudo combinou análises econométricas — baseadas em dados municipais e setoriais — com simulações econômicas realizadas a partir da Matriz Insumo-Produto, permitindo um diagnóstico abrangente dos efeitos da renúncia fiscal sobre indicadores econômicos e sociais.

266. Na análise econômética, foram examinadas variáveis como o Produto Interno Bruto (PIB), o desempenho educacional (IDEB), a população e a mortalidade infantil nos municípios mato-grossenses, considerando dados da SEFAZ/MT, IBGE e INEP, entre 2014 e 2023.

267. Os resultados apontaram efeitos positivos sobre o PIB, especialmente nos setores agropecuário e industrial. No entanto, não foi identificado efeito estatisticamente relevante sobre a mortalidade infantil, o que sugere limitações dos incentivos fiscais em promover avanços significativos na área da saúde.

268. Ainda que não se possa descartar totalmente a contribuição desses benefícios para melhorias sociais, observo que os dados analisados nessa primeira abordagem indicam que a renúncia fiscal expressiva no período não se converteu, de forma consistente, em ganhos sociais concretos — o que impõe uma reflexão crítica sobre a política atual.

269. Por sua vez, a segunda abordagem avaliou os impactos econômicos de uma renúncia fiscal acumulada de R\$ 42,86 bilhões, estimando-se um retorno de R\$ 52,91 bilhões em produção adicional e a geração de aproximadamente 1,04 milhão de empregos entre 2014 e 2023 — o que equivale a uma média de 24 empregos por R\$ 1 milhão (um milhão de reais) incentivado.

270. Apesar desses efeitos econômicos, somente R\$ 7,64 bilhões, ou 18% do total renunciado, retornaram aos cofres públicos por meio de arrecadação indireta, o que revela uma baixa capacidade de compensação fiscal dos setores incentivados.





271. Outro ponto demonstrado pela unidade técnica que merece atenção é o elevado grau de "vazamento" da renúncia fiscal para fora do Estado.

272. Em outras palavras, estima-se que cerca de R\$ 25,05 bilhões, o equivalente a 58% do valor total incentivado, foram direcionados à compra de insumos, bens e serviços vindos de outros estados ou do exterior.

273. Compreendo que esse vazamento enfraquece os impactos econômicos locais, reduzindo o valor agregado que poderia ser gerado internamente.

274. Em que pese não ser razoável exigir a eliminação total desse fenômeno, vislumbro que é papel do Estado buscar alternativas para minimizar seus efeitos — como condicionar, sempre que possível, os benefícios à aquisição de produtos de origem local e incentivar cadeias produtivas de maior valor agregado.

275. Diante desses dados, **considero plenamente justificada a manutenção do Achado de Auditoria 3**, que aponta o baixo impacto social dos incentivos concedidos e a dispersão excessiva dos efeitos econômicos para fora do Estado.

276. Além disso, acolho integralmente as **recomendações** apresentadas, por entender que são proporcionais, bem fundamentadas e alinhadas às boas práticas de gestão fiscal e de políticas públicas, que transcrevo abaixo:

a) Realizar estudos com o objetivo de identificar oportunidades e implementar ações para reduzir o "vazamento" de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos);

b) Reavaliar o portfólio atual e eliminar incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade).





Achado de Auditoria 4: Empresas signatárias da Moratória da Soja recebem incentivos fiscais vedados pela Lei 12.709/2024

Resumo do achado: Empresas signatárias da Moratória da Soja estão usufruindo de incentivos fiscais programáticos concedidos pelo Estado, o que é vedado pela Lei nº 12.709/2024.

Propostas de recomendação:

a) Adotar providências necessárias para a implementação da Lei Estadual nº 12.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7774.

Análise preliminar da unidade técnica:

277. A unidade técnica registrou, inicialmente, que a presente auditoria foi anunciada pelo Presidente do TCE-MT, Conselheiro Sérgio Ricardo, durante o seminário “O Impacto das Moratórias da Soja e da Carne nas Desigualdades Sociais”, realizado em 28/05/2024, com o intuito de atender a pedido formal de 127 Câmaras Municipais, que alegaram que a Moratória da Soja impactaria negativamente o desenvolvimento local e ampliaria desigualdades regionais no Estado.

278. Conforme apontado pela unidade técnica, o objetivo inicial incluiu levantar informações sobre o funcionamento da moratória, identificar empresas signatárias e verificar os incentivos fiscais por elas usufruídos, com o intuito de subsidiar decisões dos órgãos públicos competentes.

279. Durante os trabalhos, a unidade técnica registrou a promulgação da Lei Estadual 12.709/2024, que estabeleceu novos critérios para a concessão de incentivos fiscais e terrenos públicos a empresas do setor agroindustrial, proibindo o benefício a empresas vinculadas a compromissos que restrinjam a expansão da agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica.

280. A unidade técnica observou que a Lei 2.709/2024 incluiu exceção à vedação do art. 2º, permitindo operações comerciais que adotem requisitos distintos da legislação brasileira quando exigidos pelo país de destino do produto, desde que sujeitas à fiscalização dos órgãos competentes.





281. A lei também tratou do PRODEIC, vedando benefícios a empresas que participem de acordos que restrinjam o mercado de produtos oriundos de propriedades rurais legalmente operantes, para resguardar a competitividade estadual e o desenvolvimento dos municípios.

282. Nesse contexto, a análise dos incentivos fiscais concedidos às empresas signatárias da Moratória da Soja passou a considerar critérios de conformidade legal, uma vez que a legislação estadual passou a vedar expressamente a concessão de benefícios a companhias vinculadas a acordos com restrições comerciais semelhantes.

283. A unidade técnica, portanto, promoveu a avaliação do funcionamento da Moratória da Soja, de seu enquadramento nas proibições da Lei Estadual 12.709/2024, da identificação das empresas signatárias e dos incentivos fiscais por elas usufruídos no Estado.

284. A Moratória da Soja consiste em compromisso voluntário firmado por empresas da cadeia produtiva para não comercializar grãos provenientes de áreas desmatadas no bioma Amazônia após 22 de julho de 2008, ainda que o desmatamento tenha ocorrido em conformidade com a legislação ambiental brasileira. Os signatários comprometem-se a não adquirir nem financiar soja oriunda dessas áreas.

285. A governança e a execução da Moratória da Soja são conduzidas pelo Grupo de Trabalho da Soja (GTS), formado por empresas associadas à ABIOVE (Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais) e à ANEC (Associação Nacional dos Exportadores de Cereais), além de cooperativas, cerealistas, revendas, representantes governamentais e organizações da sociedade civil.

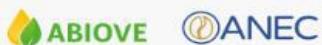
286. A imagem a seguir ilustra a composição do GTS, responsável pela gestão e operacionalização da Moratória:





Figura 1 – Grupo de trabalho da soja responsável pela governança e operação da Moratória

Associações



Empresas



Sociedade Civil



Governo



Realização



Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 112)

287. A unidade técnica destacou que a Moratória impõe restrições adicionais ao Código Florestal. Embora baseada em critérios mais rígidos, pode gerar prejuízos econômicos a produtores em conformidade legal, ao restringir o uso de áreas produtivas e impactar o crescimento de municípios mato-grossenses.

288. O controle do compromisso é feito por imagens de satélite e, segundo relatório da safra 2022/23, 249.978 hectares (3,4% da soja cultivada no bioma) estavam em desconformidade. Ainda assim, 96,6% da produção permaneceu em áreas anteriores à Moratória, evidenciando efeito dissuasório, sem impedir diretamente novos desmatamentos.





289. Dessa forma, a unidade técnica avaliou que a Moratória restringe a livre iniciativa e se enquadra nas vedações da Lei Estadual 12.709/2024, que proíbe a concessão de incentivos fiscais a empresas participantes de acordos que limitem o mercado de propriedades legalmente produtivas.

290. Foram identificadas, pela unidade técnica, empresas signatárias com atuação em Mato Grosso, beneficiárias de aproximadamente R\$ 4,6 bilhões em incentivos fiscais entre 2020 e 2023, equivalente a 13,5% da renúncia fiscal estadual no período.

291. Desse total, 92,78% concentraram-se na Indústria, principalmente na Agroindústria (86,73%), e 81,4% decorreram do PRODEIC — foco específico da vedação legal. Entre 2019 e 2023, tais empresas representaram, em média, 27,2% dos recursos do PRODEIC:

Tabela 4 – Renúncia Fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – por Grande Setor e Subsetor – período 2020 a 2023

Rótulos de Linha		Soma de Valor	Soma de Valor2
INDUSTRIA	R\$	4.424.342.727,60	92,78%
Agroindustria	R\$	4.135.849.369,35	93,48%
Fabricação de Biodiesel	R\$	205.221.963,06	4,64%
Industria Geral	R\$	83.271.395,19	1,88%
COMERCIO E SERVICOS	R\$	318.296.977,96	6,68%
Comercio Atacadista Geral	R\$	152.263.778,26	47,84%
Comercio Atacadista de Commodities	R\$	119.855.542,42	37,66%
Transporte de Carga	R\$	46.177.657,28	14,51%
AGROPECUARIA	R\$	25.772.932,93	0,54%
Cultivo de Soja	R\$	18.598.196,77	72,16%
Criação de Bovinos e Bufalinos	R\$	6.931.197,02	26,89%
Agroindustria	R\$	113.845,95	0,44%
Demais Culturas	R\$	113.303,20	0,44%
Florestas Plantadas	R\$	16.389,99	0,06%
Total Geral	R\$	4.768.412.638,49	100,00%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 113)





292. Ainda por cima, a unidade técnica destacou a relação das empresas signatárias da Moratória da Soja que receberam incentivos fiscais do PRODEIC entre 2020 e 2023:

Tabela 5 – Renúncia Fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – por Imposto e Detalhamento – período 2020 a 2023

Imposto / Detalhamento do Incentivo	Soma de Valor	%
ICMS	R\$ 4.768.412.638,49	100,00%
Prodeic	R\$ 3.880.480.653,18	81,38%
Prodeic Investe Indústria Alimentícia de Origem Vegetal e Animal	R\$ 1.901.994.796,11	49,01%
Prodeic Investe Mato Grosso Biocombustíveis	R\$ 1.786.517.230,76	46,04%
Prodeic Investe Industria Produtos Químicos	R\$ 146.048.099,52	3,76%
Prodeic	R\$ 45.914.207,63	1,18%
Prodeic Investe Fabricação de Produtos Têxtil	R\$ 6.319,16	0,00%
RICMS	R\$ 887.931.985,31	18,62%
RICMS Convênio ICMS 100/97	R\$ 575.851.351,52	64,85%
RICMS OUTROS CONVÊNIOS	R\$ 298.959.103,64	33,67%
Crédito Outorgado - Op. interestaduais Com. Atacadista	R\$ 12.912.444,74	1,45%
RICMS Convênio ICMS 133/2002	R\$ 209.085,41	0,02%
Convênio RICMS	R\$ -	0,00%
Total Geral	R\$ 4.768.412.638,49	100,00%

Fonte: Relatório Técnico Preliminar (Doc. 600545/2025 – págs. 115)

293. Por fim, a unidade técnica registrou que, em 26/12/2024, o Ministro Flávio Dino, do Supremo Tribunal Federal, deferiu medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Estadual 12.709/2024, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7774. Posteriormente, em 28/04/2025, o Ministro reconsiderou a decisão liminar, atendendo a pedido do Governador do Estado, da Assembleia Legislativa e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, restabelecendo os efeitos do art. 2º da referida Lei a partir de 1º de janeiro de 2026.

294. Diante disso, a unidade técnica sugeriu a expedição da seguinte recomendação ao Governador do Estado de Mato Grosso:

- a) Adotar providências necessárias para a implementação da Lei Estadual 2.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7774.





Manifestação Defensiva da SEDEC/MT:

295. Em sua defesa (Doc. 630613/2025 – p. 23), a SEDEC/MT informa que ADI 7.774 ainda aguarda julgamento de mérito no STF e que, em 28 de abril de 2025, o Ministro Relator Flávio Dino reconsiderou parcialmente a decisão anterior para restabelecer, a partir de 1º de janeiro de 2026, os efeitos do art. 2º da Lei Estadual 12.709/2024.

296. Destaca-se que a aplicação da norma deverá respeitar os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, o que demanda uma atuação coordenada entre diferentes secretarias do Governo, em especial a SEFAZ/MT. Nesse contexto, a SEDEC/MT, no âmbito de suas atribuições, tem adotado as medidas necessárias para assegurar a implementação da referida lei dentro do prazo estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal.

Manifestação Defensiva da SEFAZ/MT:

297. O defendente apresenta esclarecimentos pertinentes ao julgamento da ADI 7.774 pelo Supremo Tribunal Federal, ressaltando que a decisão final sobre a matéria será proferida pelo Plenário daquela Corte, em consonância com a análise constante do Relatório Técnico Preliminar. Por fim, informa que a SEFAZ/MT se encontra em fase de elaboração de minuta de decreto para regulamentar o referido ato normativo.

Análise conclusiva da unidade técnica

298. A unidade técnica manifestou-se pela manutenção do Achado 4 e da respectiva recomendação, uma vez que não houve impugnação, por parte da SEDEC/MT e da SEFAZ/MT, quanto ao mérito da proposta de encaminhamento (Doc. 630613/2025 – págs. 23 e 41).





Parecer Ministerial:

299. O Ministério Público de Contas concordou integralmente com as conclusões técnicas referentes ao Achado 4, assim como as recomendações sugeridas (Doc. 638052/2025 – págs. 28/27 e 47).

Posicionamento do Relator:

300. Conforme relatado, a Moratória da Soja trata-se de um compromisso voluntário firmado por empresas da cadeia produtiva de grãos, que se comprometem a não comercializar soja oriunda de áreas desmatadas no bioma Amazônia após 22 de julho de 2008, ainda que tais desmatamentos estejam em conformidade com a legislação ambiental vigente.

301. A partir da auditoria, identificou-se que, entre os anos de 2020 e 2023, empresas signatárias da Moratória da Soja receberam aproximadamente R\$ 4,6 bilhões em incentivos fiscais, o que corresponde a 13,5% de toda a renúncia fiscal registrada pelo Estado no período.

302. Desse montante, 92,78% se concentraram no setor industrial, com destaque para a agroindústria, que respondeu por 86,73% do total, bem como que 81,4% dos benefícios foram concedidos por meio do Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – PRODEIC. As empresas signatárias representaram, em média, 27,2% dos recursos movimentados pelo programa entre 2019 e 2023, evidenciando a materialidade e a relevância do achado.

303. Enfatizo, também, que o cenário apresentado pela unidade técnica revelou que, entre 2020 e 2023, as 11 (onze) empresas signatárias da Moratória da Soja que mais se beneficiaram de incentivos fiscais do PRODEIC receberam, juntas, quase R\$ 4 bilhões em benefícios tributários.





304. Dentre essas empresas, destacam-se: Bunge, com aproximadamente R\$ 1,2 bilhão de incentivos recebidos; ADM, com R\$ 942 milhões; a Cofco, com R\$ 620 milhões; e Cargill, com R\$ 521 milhões:

Tabela 6 – Renúncia fiscal auferida pelos signatários da Moratória da Soja – apenas PRODEIC – por empresa – período 2020/2023

EMPRESA	2020	2021	2022	2023	Total Geral	%
BUNGE	R\$ 221.854.020,55	R\$ 352.722.330,48	R\$ 369.238.738,66	R\$ 283.912.397,64	R\$ 1.227.727.487,33	31,6%
ADM	R\$ 166.568.676,16	R\$ 229.274.095,69	R\$ 312.469.719,06	R\$ 233.693.903,92	R\$ 942.006.394,83	24,3%
COFCO INTL	R\$ 112.492.260,45	R\$ 191.957.978,25	R\$ 159.485.078,30	R\$ 156.378.372,73	R\$ 620.313.689,73	16,0%
CARGILL	R\$ 90.468.049,97	R\$ 140.867.037,41	R\$ 165.229.423,40	R\$ 125.132.617,40	R\$ 521.697.128,18	13,4%
FIAGRIL	R\$ 57.527.997,43	R\$ 49.469.898,12	R\$ 48.506.959,25	R\$ 44.473.847,11	R\$ 199.978.701,91	5,2%
CARAMURU	R\$ 35.424.120,46	R\$ 56.610.069,02	R\$ 59.368.136,98	R\$ 28.521.871,07	R\$ 179.924.197,53	4,6%
AMAGGI	R\$ 13.181.234,69	R\$ 22.650.282,82	R\$ 52.061.400,87	R\$ 39.845.213,24	R\$ 127.738.131,62	3,3%
LOUIS DREYFUS	R\$ 9.745.969,38	R\$ 13.165.627,34	R\$ 9.803.497,08	R\$ 9.293.429,57	R\$ 42.008.523,37	1,1%
DUAL	R\$ 2.798.039,09	R\$ 3.321.081,80	R\$ 4.431.174,23	R\$ 3.986.619,04	R\$ 14.536.914,16	0,4%
3TENTOS	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 4.549.484,52	R\$ 4.549.484,52	0,1%
Total Geral	R\$ 710.060.368,18	R\$ 1.060.038.400,93	R\$ 1.180.594.127,83	R\$ 929.787.756,24	R\$ 3.880.480.653,18	100,0%

Fonte: Tabela elaborada pela equipe técnica com dados extraídos da planilha fornecida pela SEFAZ/MT

305. A avaliação técnica também concluiu que a Moratória da Soja representa uma limitação à livre iniciativa, conforme dispõe a Lei Estadual 12.709/2024, mais precisamente em seu art. 2º, que vedava a concessão de benefícios fiscais a empresas que aderirem a compromissos comerciais que restrinjam a comercialização de produtos oriundos de propriedades rurais legalmente operantes:

Art. 2º Ficam vedados os benefícios fiscais e a concessão de terrenos públicos a empresas que: I – participem de acordos, tratados ou quaisquer outras formas de compromissos, nacionais ou internacionais, que imponham restrições à expansão da atividade agropecuária em áreas não protegidas por legislação ambiental específica, sob qualquer forma de organização ou finalidade alegada.

306. Essa vedação inclui, de forma expressa, os incentivos concedidos a empresas que firmem compromissos que restrinjam a expansão da atividade agropecuária em áreas legalmente permitidas.





307. Nesse sentido, observa-se que a promulgação da Lei Estadual 12.709/2024 representa uma inflexão na política fiscal do Estado, pois busca assegurar isonomia competitiva entre os produtores e reforçar a autonomia das normas estaduais sobre o uso e ocupação do solo, ao vincular a concessão de incentivos à observância da liberdade de mercado e vedar benefícios a empresas que voluntariamente adotem restrições comerciais além do que exige a legislação ambiental vigente.

308. Cabe registrar que a constitucionalidade da Lei Estadual 12.709/2024 foi questionada no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7774, ocasião em que seus efeitos foram inicialmente suspensos por medida cautelar proferida pelo Ministro Relator Flávio Dino.

309. Entretanto, em decisão reconsideratória proferida em 28 de abril de 2025, foi restabelecida a vigência do art. 2º da referida lei, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026, preservando-se os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos e os princípios do contraditório e da ampla defesa.

310. Dessa forma, o restabelecimento da norma pelo STF, ainda que com efeitos futuros, confirma sua validade no ordenamento jurídico estadual.

311. A partir da nova data de vigência, caberá às empresas beneficiárias reavaliarem suas práticas comerciais, enquanto ao Poder Público competirá aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização, de modo a assegurar o cumprimento das vedações legais estabelecidas.

312. Diante do arcabouço normativo vigente e dos elementos fáticos apurados, impõe-se o reconhecimento de que a implementação da vedação legal à concessão de incentivos fiscais a empresas vinculadas à Moratória da Soja — ou a compromissos de natureza semelhante — constitui obrigação do Poder Executivo Estadual.





313. Ressalto que tal restrição, embora fundada em propósitos ambientais legítimos, acaba por impor exigências mais severas do que aquelas previstas no Código Florestal.

314. Essa sobreposição normativa pode acarretar prejuízos econômicos diretos a produtores que atuam em conformidade com a legislação, ao restringir o uso de áreas produtivas legalmente permitidas e, consequentemente, limitar o desenvolvimento econômico e comprometer o equilíbrio concorrencial em diversos municípios mato-grossenses.

315. Por fim, registro que a ausência de impugnação, por parte das Secretarias envolvidas, quanto ao mérito da recomendação técnica, reforça sua pertinência e evidencia a necessidade de sua implementação de forma coordenada entre os órgãos competentes, notadamente a SEDEC/MT, a SEFAZ/MT e o CONDEPRODEMAT.

316. Dessa forma, acolho a conclusão da unidade técnica e ministerial quanto à **confirmação do Achado de Auditoria 4**, bem como à necessidade de expedição de **recomendação** ao Governo do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ/MT e à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC/MT, nos seguintes termos:

a) **adote** providências necessárias para a implementação da Lei Estadual 12.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7774

ANÁLISE GLOBAL

317. Com base nos dados gerais apresentados na auditoria, destaco que, entre os anos de 2019 e 2023, a política de incentivos fiscais adotada pelo Estado de Mato Grosso concentrou-se essencialmente no âmbito do ICMS, que respondeu por 95,91% da





renúncia fiscal registrada em 2023. Nesse exercício, o montante total renunciado alcançou R\$ 10,81 bilhões, sendo R\$ 10,37 bilhões apenas em ICMS.

318. No período analisado, observei também que houve uma expansão significativa da renúncia fiscal, que evoluiu de R\$ 4,51 bilhões em 2020 para R\$ 9,5 bilhões em 2021, o que representa um crescimento superior a 100%.

319. Essa trajetória de alta foi parcialmente impulsionada por mudanças metodológicas introduzidas pela Lei Complementar 631/2019, que ampliaram a cobertura e a transparência dos registros contábeis.

320. Pondero que, embora os incentivos fiscais tenham cumprido papel importante no fortalecimento de setores estratégicos e na atração de investimentos, a análise técnica revelou uma concentração excessiva desses benefícios em alguns segmentos específicos, principalmente na indústria, que lidera em volume e proporção de renúncias.

321. Chamam atenção três subsetores industriais que, sozinhos, receberam percentuais muito elevados de incentivo sobre o ICMS bruto:

- Fabricação de biodiesel: R\$ 1,04 bilhão (um bilhão e quarenta e cinco milhões de reais), o que representa 82,5% do ICMS bruto do setor (R\$ 1,26 bilhão);
- Agroindústria: R\$ 7,24 bilhões (sete bilhões, duzentos e quarenta e quatro milhões de reais), equivalente a 74,4% do ICMS Bruto (R\$ 9,7 bilhões);
- Indústria frigorífica: R\$ 6,85 bilhões (seis bilhões, oitocentos e cinquenta e um milhões de reais), correspondendo a 71,8% do ICMS Bruto (R\$ 9,5 bilhões).

322. Somados, esses três setores absorveram, entre 2019 e 2023, 38,5% de toda a renúncia de ICMS do Estado. Já em 2023, a cadeia do agronegócio, sozinha, concentrou R\$ 6,38 bilhões (seis bilhões, trezentos e oitenta milhões de reais) em incentivos, o que equivale a 61,87% de toda a renúncia fiscal registrada naquele ano.





323. Em contrapartida, setores que mais geram empregos – como o comércio atacadista de alimentos, a construção civil, a cadeia da piscicultura e a indústria moveleira – vêm recebendo incentivos proporcionalmente muito menores.

324. Ainda que a política de incentivos tenha mostrado resultados positivos para o crescimento econômico e fortalecimento da competitividade em setores produtivos, o volume elevado de renúncias e a forma desigual como os benefícios são distribuídos entre os segmentos levantam dúvidas sobre a justiça e a eficiência do uso desses recursos públicos.

325. Diante desse cenário, trago aos autos a sugestão do conselheiro presidente Sérgio Ricardo, apresentada durante o julgamento das Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2024. Na ocasião, manifestei que acolheria tal proposta neste processo, por entender que ela se alinha plenamente ao conteúdo discutido.

326. O conselheiro presidente alertou que a forma atual de distribuição dos incentivos fiscais acaba penalizando justamente os setores que mais poderiam contribuir com a geração de empregos. Ao concentrar benefícios em áreas com menor impacto direto sobre o mercado de trabalho, o Estado reduz o alcance social e econômico dessa política.

327. Por essa razão, foi sugerida a emissão de recomendação ao Governo do Estado para que promova melhorias na política de incentivos fiscais, priorizando a equidade entre setores e regiões, com foco na geração de empregos. A proposta inclui critérios mais justos, que ampliem o apoio a atividades como o comércio atacadista e supermercadista, associando os benefícios a contrapartidas ambientais e sociais.

328. Também recomendou que sejam incluídos nos programas de incentivo setores como materiais para construção, cadeia da piscicultura e indústria moveleira, além da adoção de mecanismos de governança, transparência e avaliação contínua, garantindo que os recursos públicos estejam sendo aplicados com eficiência e responsabilidade.





329. O objetivo é fazer com que os incentivos fiscais estejam ligados a metas públicas bem definidas, tornando essa política mais eficaz, justa e acessível. Essa necessidade se torna ainda mais urgente diante das mudanças trazidas pela reforma tributária, que passará a arrecadar os impostos sobre consumo no local onde os produtos são comprados, e não mais onde são produzidos.

330. Nesse novo cenário, Mato Grosso, por ser um estado essencialmente produtor e com menor população, tende a perder parte da arrecadação. Por isso, é fundamental investir no fortalecimento dos setores de comércio e consumo interno, como forma de manter o equilíbrio econômico e ampliar a base de arrecadação.

331. Diante de tudo isso, além das recomendações já apontadas pela unidade técnica, acolho a proposta do Presidente deste Tribunal e recomendo ao Governo do Estado de Mato Grosso que adote a seguinte medida:

“aprimore a política de incentivos fiscais, com foco na promoção da equidade setorial e regional, priorizando setores com maior capacidade de geração de empregos, como o comércio atacadista e supermercadista, materiais para construção, cadeia da piscicultura e indústria moveleira, mediante a adoção de critérios baseados em contrapartidas socioambientais e metas mensuráveis, acompanhados por mecanismos de governança, transparência e avaliação contínua, de forma a alinhar os benefícios fiscais aos objetivos de desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades”

332. Ainda sobre essa questão, acerca da desigualdade regional na aplicação dos incentivos, também destaco que o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, encaminhou ao meu gabinete a Proposta de Atuação Estratégica 04/2025, com o objetivo de revisar a política de renúncias fiscais em Mato Grosso, buscando uma distribuição mais justa dos incentivos, com prioridade para os setores que mais geram empregos e promovem o desenvolvimento social.

333. Como ponto central da proposta, o Procurador de Contas sugere a criação do Índice de Efetividade Regional de Renúncias Fiscais (IERRF), instrumento que





permitirá medir o impacto real de cada incentivo fiscal para a sociedade, com base em critérios como geração de empregos, equilíbrio regional, custo-benefício e conformidade legal.

334. A proposta visa a garantir que os incentivos fiscais — ou seja, os descontos e isenções de impostos concedidos pelo Estado — sejam direcionados de forma mais equitativa entre as regiões e setores da economia, priorizando aqueles que efetivamente promovem benefícios sociais e econômicos.

335. Para a construção deste índice, o procurador propõe o desenvolvimento de uma metodologia clara, fundamentada em estudos técnicos e visitas às regiões contempladas.

336. Em síntese, o primeiro passo da sugestão consistiria no levantamento de todas as renúncias fiscais concedidas nos últimos cinco anos, identificando os beneficiários, os valores recebidos e os impactos gerados em cada localidade.

337. Em seguida, os técnicos deste Tribunal iriam analisar se os incentivos contribuíram, de fato, para a melhoria da qualidade de vida da população — por meio da geração de empregos, do fortalecimento das economias locais e da elevação de indicadores sociais, como saúde, educação e infraestrutura.

338. Por fim, com base nessas informações, o TCE/MT elaboraria o IERRF, que permitirá mensurar os resultados concretos das políticas fiscais e apontar os ajustes necessários.

339. Essa sugestão do Procurador de Contas se revela pertinente e relevante, uma vez que a criação desse índice permitirá identificar distorções, evitar desperdícios e assegurar uma aplicação mais justa, eficiente e transparente dos recursos públicos.





340. Ao adotar essa proposta, comprehendo que o Tribunal reforça seu papel não apenas como órgão de controle, mas também como agente estratégico na construção de políticas públicas voltadas ao interesse coletivo.

341. Portanto, acolho a Proposta de Atuação Estratégica 4/2025, de autoria do Procurador de Contas, Getúlio Velasco Moreira Filho, e recomendo ao Presidente deste Tribunal que avalie o conteúdo da proposta apresentada e considere a criação de um grupo de estudo técnico com a finalidade de analisar a viabilidade de implantação do Índice de Efetividade Regional de Renúncias Fiscais (IERRF).

III. DISPOSITIVO DE VOTO

342. Diante do exposto, ACOLHO o Parecer Ministerial 2.617/2025 (Doc. 638052/2025), de autoria do Procurador-Geral de Contas, Alisson Carvalho de Alencar e, com base no artigo 1º, VIII da LOTCE/MT 269/2007 e no artigo 10, inciso XXI, e 140, I e § 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – RITCE/MT, art. 3º, 4º §3º e 7º da Resolução Normativa 15/2016-TP, **VOTO** no sentido de:

a) confirmar a caracterização dos achados de auditoria 1, 2, 3 e 4;

b) determinar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – Sedec/MT e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM que, imediatamente, revisem e adequem o planejamento e a execução orçamentária do FUNDES, assegurando que ao menos 70% do saldo dos fundos, no importe de R\$ 230 milhões, sejam destinados às iniciativas previstas no art. 4º da Lei Estadual 11.308/2021, observando as premissas estabelecidas no art. 2º da mesma Lei, priorizando regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), economias exauridas, agricultura familiar e pequenos produtores que forneçam produtos para merenda escolar;





c) **recomendar** ao Governo do Estado, Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho Deliberativo dos Programas de Desenvolvimento de Mato Grosso – CONDEPRODEMAT que:

c1) **implementem** a concessão de incentivo fiscal adicional no âmbito do PRODEIC para empresas localizadas em municípios com baixo índice de desenvolvimento social e/ou econômico (90% para operações internas e 95% para interestaduais), com o objetivo de fomentar a atratividade de estabelecimento industrial nesses municípios, conforme autorizado pelo §5º do art. 19 da Lei Complementar Estadual 631/2019, acrescentado pela Lei Complementar Estadual 798/2024;

c.2) **implementem** avaliações *ex-ante* e *ex-post* periódicas: garantir que todo incentivo fiscal tenha objetivos claros e indicadores de desempenho definidos e documentados, realizando avaliações regulares (bienais ou trienais) para verificar os resultados alcançados;

c.3) **empreguem** metodologias robustas para estimar impactos: desenvolver modelos (insumo-produto, geral computável) e análises econométricas para quantificar os efeitos econômicos das renúncias (no PIB, emprego, arrecadação futura, importações etc.);

c.4) **criem** indicadores de desempenho e monitoramento contínuo: acompanhar sistematicamente KPIs dos incentivos fiscais – como investimento realizado por real incentivado, custo por emprego, aumento de arrecadação líquida, distribuição regional/setorial dos benefícios, indicadores ambientais – por meio de dashboards de gestão;

c.5) **adotem** práticas internacionais de monitoramento e auditoria: incorporar mecanismos de controle independentes, como avaliações externas (por universidades ou consultorias) e auditorias regulares da CGE-MT nos programas de incentivo, com vistas a aumentar a credibilidade e imparcialidade da avaliação das renúncias, seguindo modelo de países como Canadá e Países Baixos, além de reforçar o controle externo e a transparência;

c.6) **realizem** estudos com o objetivo de identificar oportunidades e implementar ações para reduzir o “vazamento” de incentivos fiscais programáticos para fora do Estado, mediante o aumento do conteúdo local das cadeias produtivas incentivadas (exemplo: condicionar benefícios ao uso de insumos e serviços locais quando possível e priorizar segmentos de maior valor agregado na concessão de novos incentivos);





c.7) reavaliem portfólio atual e eliminem incentivos sem impacto comprovado, redirecionando recursos para setores e projetos estratégicos (inovação, valor agregado, sustentabilidade)

d) recomendar à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC e Conselho de Desenvolvimento Econômico do Estado de Mato Grosso – CODEM que **fortaleçam a fiscalização e transparência** na destinação dos recursos do FUNDES, por meio da publicação periódica de relatórios detalhados sobre os investimentos realizados, dando destaque para os recursos destinados a projetos de desenvolvimento regional com a indicação das regiões e municípios beneficiados, bem como dos critérios utilizados para seleção desses municípios (prazo: imediatamente);

e) recomendar ao Governo do Estado, Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC que **adotem** providências necessárias para a implementação da Lei Estadual 12.709/2024 a partir de 1º de janeiro de 2026, respeitados os direitos adquiridos, os atos jurídicos perfeitos, bem como o contraditório e a ampla defesa, e observando-se, em todo caso, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7774;

f) recomendar ao Governo do Estado de Mato Grosso que **aprimore** a política de incentivos fiscais, com foco na promoção da equidade setorial e regional, priorizando setores com maior capacidade de geração de empregos, como o comércio atacadista e supermercadista, materiais para construção, cadeia da piscicultura e indústria moveleira, mediante a adoção de critérios baseados em contrapartidas socioambientais e metas mensuráveis, acompanhados por mecanismos de governança, transparência e avaliação contínua, de forma a alinhar os benefícios fiscais aos objetivos de desenvolvimento sustentável e à redução das desigualdades;

g) recomendar ao Presidente deste Tribunal que avalie o conteúdo da **Proposta de Atuação Estratégica 4/2025**, de autoria do Procurador de Contas Getúlio Velasco Moreira Filho e considere a criação de um grupo de estudo técnico com a finalidade de analisar a viabilidade de implantação do Índice de Efetividade Regional de Renúncias Fiscais (IERRF);





h) determinar à Secretaria de Controle Externo que, em seu planejamento, proceda o monitoramento das recomendações expedidas neste voto.

É como voto.

Tribunal de Contas/MT, 23 de setembro de 2025.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

