



PROCESSO Nº : 34.100-2/2017 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : LEVANTAMENTO
UNIDADE : SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECÔNOMICO
GESTOR : LEOPOLDO MENDONÇA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MÓISES MACIEL

PARECER Nº 1.822/2018

LEVANTAMENTO. SECRETARIA ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO ECÔNOMICO. EXERCÍCIO 2017. CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS POR MEIO DO PRODEIC. RELATÓRIO TÉCNICO SUGERE INSTAURAÇÃO DE AUDITORIAS DE CONFORMIDADES. CONCORDÂNCIA COM A EQUIPE TÉCNICA. MANIFESTAÇÃO PELA EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO E INSTAURAÇÃO DE AUDITORIAS.

1. RELATÓRIO

1. Tratam os autos de **Levantamento** sob responsabilidade da Secretaria de Controle Externo da Sexta Relatoria no âmbito da **Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, exercício 2017**, sob a gestão do Sr. Leopoldo Mendonça, com o fim de delinear visão geral acerca da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico - SEDEC na condução do PRODEIC, com objetivo de avaliar a viabilidade de futuras fiscalizações junto à entidade, observados critérios como relevância, materialidade, criticidade e oportunidade.

2. Após a realização de visitas *in loco*, pesquisas no sítio eletrônico da



Secretaria e solicitações de documentos, foi elaborado diagnóstico da unidade gestora por meio do relatório técnico acostado ao documento digital nº 40610/2018, no qual sugeriu-se a instauração de processos de auditoria para apuração das inconformidades encontradas.

3. Por meio de despacho, o Secretário de Controle Externo informa que, com base nesse levantamento, esta Secretaria de Controle Externo autuou três processos de auditoria de conformidade (116157, 116254 e 119105/2018), visando a fiscalização da legalidade na concessão dos benefícios fiscais via PRODEIC, vigentes no exercício de 2017. Dessa forma, encaminha os autos para conhecimento e arquivamento.

4. Em seguida, os autos foram reencaminhados ao Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva, nos termos do art. 99, inc. III, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

5. Conforme o novo modelo de fiscalização implementado pela Resolução Normativa nº 15/2016, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos instrumentos de fiscalização o Levantamento, vide art. 2º, II c/c art. 8º, ambos deste instrumento normativo:

Art. 2º O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, sob os aspectos contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

(...) omissis.

II. **Levantamentos;**

(...) omissis.

Art. 8º **Levantamento** é o instrumento de fiscalização utilizado pelo



Tribunal, por meio de processo específico, para:

- I. Conhecer a organização e o funcionamento das unidades gestoras fiscalizadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II. Identificar objetos e avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações. (grifo nosso)

6. De forma mais completa, sobreveio a Resolução Normativa 09/2017 que acrescentou o inciso IV ao § 2º do artigo 148 da Lei Complementar 269/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso), cuja hipótese de cabimento de Levantamento se amolda ao presente processo:

§ 2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I. **Conhecer a organização e o funcionamento** dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;(grifo nosso)
- II. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III. Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
- IV. Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada. (Inclusão do inciso IV, do § 2º do artigo 148 pela Resolução Normativa nº 9/2017).

7. Por sua vez, o art. 148, §7º, da Lei Complementar nº 269/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Mato Grosso), também incluso pela Resolução Normativa nº 9/2017 aponta que

§7º Os relatórios técnicos de levantamento **poderão conter proposta de determinações ou recomendações** para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos termos deste Regimento. (grifou-se)

8. Consoante já relatado, trata-se de levantamento de amplo escopo, com o fim de delinear visão geral acerca da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico - SEDEC na condução do PRODEIC, com objetivo de avaliar a viabilidade de futuras



fiscalizações junto à entidade, observados critérios como relevância, materialidade, criticidade e oportunidade.

9. A **Equipe Técnica** informa que o objeto de atuação originou-se da informação que os valores concedidos a título de incentivos fiscais já haveriam ultrapassado os valores previstos na Lei Orçamentária Anual - LOA, que estabeleceu o montante de R\$ 2.267.838.903,38 (dois bilhões, duzentos e sessenta e sete milhões, oitocentos e trinta e oito mil novecentos e três reais e trinta e oito centavos) para renúncia de receitas decorrentes de ICMS no exercício de 2017.

10. Foram utilizadas principalmente as seguintes técnicas de coletas de dados: a) análise documental; b) pesquisa em sistemas informatizados e na rede mundial de computadores; c) observação direta; d) indagação; e e) entrevista. E, a partir das informações coletadas foram encontradas as seguintes irregularidades e os respectivos riscos à instituição:

2 – Avaliação dos riscos e possíveis ações de controle

Descrição do evento	Probabilidade	Consequência	Nível	Possíveis ações de controle
1-Ausência de avaliação do custo-benefício do incentivo fiscal	Provável	Forte	Alto	Auditoria Operacional com objetivo de examinar a eficiência, eficácia e efetividade do Programa Auditoria de Conformidade da concessão e da renovação dos incentivos fiscais no que tange a relação custo benefício
2-Concessão de benefícios em percentual superior ao devido	Possível	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre cálculo do percentual de incentivo, considerando a os critérios



				estabelecidos pela Resolução 04/2007 do CONDEMPRO-DEMAT
3-Concessão de benefícios sem real retorno socioeconômico	Possível	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre a avaliação anual das empresas e a avaliação bianual dos Programas
4-Enquadramento de empresas que não cumprem os requisitos necessários	Provável	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade na concessão de novos benefícios Auditoria de Conformidade nos processos de empresas do ramo cerealista e comércio
5-Fraudes	Possível	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre o processo de trabalho "Vistoria" Auditoria de Conformidade nas Deliberações do CEDEM
6-Laudos de vistoria deficientes	Provável	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre o processo de trabalho "Vistoria"
7-Manutenção irregular no Programa de empresas que não cumprem os requisitos necessários	Provável	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade da renovação dos incentivos fiscais
8-Perda de arrecadação	Possível	Forte	Alto	Auditoria Operacional com objetivo de examinar a eficiência, eficácia e



				efetividade do Programa Auditoria de Conformidade sobre a avaliação anual das empresas e a avaliação bianual dos Programas
9-Prejuízo na arrecadação das receitas, por conta da não compensação dessa perda por um novo tributo ou elevação de alíquota, dentre outras medidas.	Possível	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre os controles da entidade
10-Superação dos limites autorizados nas peças orçamentárias para renúncia de receitas	Possível	Forte	Alto	Auditoria de Conformidade sobre os controles da entidade
11-Ausência de relatórios periódicos que subsidiem as concessões de benefícios fiscais de ICMS	Possível	Moderada	Médio	
12-Atraso no saneamento dos processos	Possível	Moderada	Médio	
13-Concessão irregular de benefícios	Possível	Moderada	Médio	
14-Concessões de incentivos fiscais sem critérios rígidos e objetivos	Possível	Moderada	Médio	
15-Desobediência à legislação	Possível	Moderada	Médio	
16-Falha humana na concessão de benefícios	Possível	Moderada	Médio	
17-Falhas procedimentais	Possível	Moderada	Médio	
18-Falta de parâmetros mínimos para geração de emprego e investimentos	Possível	Moderada	Médio	
19-Não detecção de falhas nos processos	Possível	Moderada	Médio	
20-Possibilidade de glosa do crédito fiscal concedido aos contribuintes por outros estados da federação.	Possível	Moderada	Médio	
21-Afastamento o controle social	Possível	Fraco	Baixo	
22-Empresas utilizarem o programa (fruição parcial) apenas para aquisição de ativos e saem do Programa sem cumprir as contrapartidas pactuadas	Possível	Fraca	Baixo	
23-Insegurança jurídica/Judicializações	Possível	Fraca	Baixo	
24-Utilização de requisito que ainda não foi cumprido como critério de pontuação para o cálculo do incentivo	Possível	Fraca	Baixo	



11. Diante da existência de diversos eventos com alto risco de significativo impacto nos resultados almejados pela SEDEC na condução do PRODEIC, sugere a instauração de processos de auditoria sobre os seguintes temas:

- 1) Auditoria Operacional com objetivo de examinar a eficiência, eficácia e efetividade do Programa;
- 2) Auditoria de Conformidade da concessão e da renovação dos incentivos fiscais, no que tange a relação custo x benefício;
- 3) Auditoria de Conformidade sobre cálculo do percentual de incentivo, considerando os critérios estabelecidos pela Resolução nº 04/2007 do CONDEPRODEMAT;
- 4) Auditoria de Conformidade sobre a Avaliação Anual das empresas e a Avaliação Bianual dos Programas;
- 5) Auditoria de Conformidade nos processos de empresas do ramo Cerealista e Comércio;
- 6) Auditoria de Conformidade nas Deliberações do CEDEM;
- 7) Auditoria de Conformidade sobre o processo de trabalho “Vistoria”;
- 8) Auditoria de Conformidade na concessão de novos benefícios;
- 9) Auditoria de Conformidade na renovação dos incentivos fiscais;
- 10) Auditoria de Conformidade sobre os controles da entidade.

12. De acordo com a informação técnica, com base nesse levantamento a Secretaria de Controle Externo informa que autuou 3 (três) processos de auditoria de conformidade, em curso com intuito de fiscalizar a SEDEC:

- **Processo nº 116157/2018** – auditoria de conformidade visando a fiscalização do efetivo controle, por parte da SEDEC, sobre o total de ICMS incentivado concedido a empresas por meio do PRODEIC;
- **Processo nº 116254/2018** – auditoria de conformidade visando a fiscalização da efetiva elaboração e apreciação da avaliação bianual do PRODEIC, prevista no artigo 5 da lei estadual 7.958/2003, referente aos períodos de 2010/2017
- **Processo nº 119105/2018** – auditoria de conformidade sobre a renovação dos incentivos fiscais concedidos pela secretaria de estado de



desenvolvimento econômico – SEDEC, à empresa Maria do Carmo Soares & Cia Ltda - me, no exercício de 2017.

13. O **Ministério Público de Contas** verifica que o objetivo do presente levantamento, qual seja, a promoção de diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades na gestão pública, foi devidamente alcançado, não subsistindo razões para a continuidade dos presentes autos. De fato, diante da quantidade e gravidade das falhas encontradas, a Equipe de Auditores optou por instaurar processo de auditoria para avaliação pormenorizada da legalidade e legitimidade dos aspectos de alto risco à instituição.

14. Todavia, em que pese o Secretário de Controle Externo afirmar que o presente levantamento fundamentou a instauração de processos de auditoria, fato é que não resta esclarecido nos autos se os processos acima mencionados abarcam todas as falhas encontradas neste processo de levantamento, ou se será necessário a instauração de outras auditorias.

15. Aparentemente, o processo nº 116157/2018 trata de assunto atinente ao item 3 da lista de auditorias sugeridas pela Equipe Técnica, assim como o processo nº 115254/2018 versa sobre a avaliação bianual do PRODEIC, um dos assuntos sugeridos no item 4 da lista. Por fim, o processo nº 119105/2018 versa sobre a renovação dos incentivos fiscais (item 9), todavia, tem como objeto os incentivos concedidos a apenas uma única empresa, e não analisa os processo de renovações como um todo, como o relatório técnico sugere.

16. Ou seja, os processo listados acima tratam de apenas uma fração das questões suscitadas no relatório técnico, restando uma serie de auditorias a serem instauradas sobre os riscos na concessão de incentivos fiscais por meio do PRODEIC.

17. Ressalta-se que os incentivos fiscais concedidos pelo Poder Público Estadual consiste em matéria de vital importância ao equilíbrio financeiro e orçamentário do Estado de Mato Grosso, em especial diante da presente crise enfrentada pelo ente,



com atrasos nos repasses dos duodécimos aos Poderes e dificuldades do Estado em honrar com seus compromissos financeiros, especialmente no que tange a sua folha de pessoal.

18. Ressalta-se ainda que o relatório técnico aponta nível alto de risco de ocorrerem fraudes, manutenção irregular de empresas que não cumprem os requisitos necessários, ausência de avaliação dos custos *versus* benefícios dos incentivos concedidos, entre outras falhas ensejadoras de grandes perdas financeiras ao Erário Estadual.

19. Além disso, conforme ressalta a Equipe Técnica, existem ainda notícias veiculadas na mídia acerca da delação do ex-Governador do Estado de Mato Grosso, Silval Barbosa, e do ex-Secretário de Indústria e Comércio, Pedro Jamil Nadaf, narrando pagamentos de propina para a concessão e manutenção de incentivos fiscais a grupos empresariais em Mato Grosso.

20. Dessa forma, mostra-se de extrema necessidade a **instauração de todas as auditorias de conformidade** sugeridas no relatório técnico preliminar, a fim de que não haja a perpetuação das graves falhas encontradas nestes autos.

21. Pelo exposto, diante do exaurimento do objetivo dos autos, resta ao Ministério Público de Contas coadunar com a equipe técnica e manifestar para que o feito seja **extinto sem resolução de mérito**. E, ainda, manifesta pela instauração de todas as auditorias de conformidade sugeridas pela Equipe Técnica na conclusão do relatório técnico preliminar.

3. CONCLUSÃO

22. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, opina:

a) pela extinção do presente processo de levantamento sem



resolução do mérito;

b) pela **instauração** de todas as **auditorias de conformidade** sugeridas pela Equipe Técnica na conclusão do relatório técnico preliminar.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 29 de junho de 2018.

(assinatura digital)¹

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador de Contas

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.