



PROCESSO	:	34100-2/2017
PRINCIPAL	:	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MATO GROSSO – SEDEC/MT
ASSUNTO	:	LEVANTAMENTO – VISÃO GERAL DO FISCALIZADO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

RAZÕES DO VOTO

15. O presente instrumento de fiscalização, denominado Levantamento, foi inserido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no contexto da implementação de um novo modelo de fiscalização adotado pela instituição, a partir da Resolução Normativa nº 15/2016, conforme previsões expressas dos artigos 2º e 8º, *in verbis*:

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)

16. Posteriormente, sobreveio a Resolução Normativa nº 09/2017, que disciplinou de forma mais detalhada os instrumentos de fiscalização postos à disposição deste Tribunal para o exercício do controle externo, alterando e, conseqüentemente, os incorporando ao texto regimental – **Art. 148**, da Resolução Normativa 14/2007, transcrito a seguir:



Art. 148 (...)

§ 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.

(...)

§ 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.

(Inclusão do inciso IV, dos §§ 2º e 7º do artigo 148 pela Resolução Normativa nº 9/2017).

17. Apesar dessa recente inserção formal nas normas regimentais, o novo modelo de fiscalização em nada se distancia das atividades e atribuições já exaustivamente desempenhadas pelas Cortes de Contas, ao contrário, guarda ainda mais relação direta com as competências constitucionalmente previstas pelo Art. 71¹ da CF/88.

18. São ferramentas essenciais, que indicam o quão importante são as fiscalizações dos Tribunais de Contas. E não poderia ser diferente, uma vez que, nos dias atuais, os órgãos de controle estão atuando cada vez mais como verdadeiros instrumentos de estimulação e promoção da boa governança.

19. No caso em tela, o presente levantamento buscou obter uma ampla visão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDEC, a fim de se aparelhar de elementos fortes e reais capazes de subsidiar futuras e possíveis auditorias. Tanto é verdade, que já subsidiou a instauração de pelo menos 3 processos de auditoria².

¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

² Os processos já instaurados tratam apenas de parte das questões suscitadas no relatório técnico, restando uma série de auditorias a serem instauradas sobre os riscos na concessão de incentivos fiscais por meio do PRODEIC.



20. Somente a título de exemplo, confirmou-se a informação que originou todo este trabalho, de que foram gastos, **somente com o PRODEIC (atual), R\$ 569.707.609,70 a mais** do que o estabelecido na LDO³, superando os valores determinados para as renúncias de receitas do exercício de 2017, decorrentes do Programa PRODEIC, em 69,39%, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



Fonte: Anexo de Metas Fiscais – LDO 2017. Relatório Técnico – doc. Digital 40610

21. Outras tantas constatações, em relação às falhas da SEDEC na condução do Programa, conformei relatei, já foram devidamente apontadas, sendo prescindível repeti-las neste momento.

22. Nesse sentido, alio-me ao entendimento do Ministério Público de Contas, destacando que a Secex desta relatoria concluiu com êxito o seu propósito, alcançando o objetivo do presente levantamento, na medida em que elaborou um relatório que contempla, desde um amplo diagnóstico sobre a unidade gestora a inúmeras proposições de ações de controle passíveis de efetivação, tudo em conformidade com o artigo 148, §§ 2º e 7º do Regimento Interno.

23. Afinal, todas as propostas, partiram da avaliação simplificada de riscos que já impactam ou podem vir a impactar a consecução das atividades do órgão, e conseqüentemente os seus resultados.

³ A LDO/2017 - Lei nº 10.490/2017, em seu Anexo II – Metas Fiscais, Item IX – apresentou a Estimativa de Compensação da Renúncia de Receita, período de 2017 - 2019. Do total de renúncias para 2017, foram direcionados para o PRODEIC e INVESTE INDUSTRIA (nova versão do PRODEIC) o valor total de **R\$ 821.021.505,39**.



24. Partindo do conceito parametrizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, no Referencial Básico de Governança⁴, “*risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos da organização. Logo, determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para a sociedade e definir controles internos para mitigar riscos inerentes não aceitáveis, são desafios da governança nas organizações e responsabilidades da alta administração*”.

25. A evidência de que o risco é eminente e/ou potencial, decorre do fato de inexistir a “gestão de riscos e atuação efetiva do controle interno” sobre as atividades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, sobretudo naquelas relativas ao PRODEIC, o que por si só, já justifica as proposições de auditorias, conforme o quadro a seguir:

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

⁴ Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.



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	

26. Todavia, em que pese o MPC opinar coerentemente com a SECEX quanto à necessidade de instauração de auditorias para avaliação pormenorizada da legalidade e legitimidade dos aspectos de alto risco à instituição, em face da quantidade e gravidade das falhas encontradas, se contradiz ao sugerir a extinção do processo de levantamento sem resolução de mérito.

27. Discordo do parecer ministerial, unicamente, neste encaminhamento final, fundamentando a minha discordância no **§7º do artigo 148** do Regimento Interno – anteriormente transcrito – que diz que serão **submetidos à deliberação do Tribunal Pleno** ou das Câmaras, os relatórios técnicos de levantamento que contenham **proposta de determinações ou recomendações** para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada. E é o que se verifica no presente caso.

28. Ressalto que o mérito do processo de levantamento é a sua própria conclusão e proposições, quando apresentadas. E, por essas razões, entendo ser



necessário e coerente que este Plenário tome conhecimento do produto final dos relatórios de levantamentos quando acompanhados de proposições, a fim de deliberarmos o seu encaminhamento quanto à ratificação, ou não, das conclusões apresentadas.

VOTO

29. Diante do exposto, **acolho em parte** o Parecer Ministerial emitido pelo Procurador William de Almeida Brito Junior, e **voto** pela homologação de todas as conclusões apresentadas no relatório técnico da Secretaria de Controle Externo desta relatoria.

30. **Voto**, também, pela determinação de instauração dos processos de auditoria sugeridos e, ainda cabíveis, pela Secretaria de Controle Externo de “Receita e Governo”.

31. **Voto**, por fim, pela juntada de cópia integral deste processo a todos os processos de auditoria que vierem a ser instaurados.

32. **É como voto.**

Cuiabá, 22 de agosto de 2018.

(assinatura digital)

Conselheiro interino **MOISES MACIEL**

Portaria 126/2017