



RELATÓRIO Nº 134/2023 - GCEF.

Processo nº: 202200047002568/303

Assunto: 303-PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO - ATOS-AUDITORIA OPERACIONAL

Unidade Técnica:

Interessado: Secretaria de Estado da Economia

Conselheiro Relator: Edson José Ferrari

Auditor: Heloisa Helena Antonacio Monteiro Godinho

Procurador: Fernando dos Santos Carneiro

1. Nestes autos, o i. Conselheiro Saulo Marques Mesquita autorizou a realização de Auditoria Operacional na Secretaria de Estado da Economia, com o objetivo de verificar se a Unidade Auditada está estruturada para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa ProGoiás de forma eficiente e transparente.
2. Esta auditoria é integrante do Plano de Fiscalização do biênio 2021/2022, aprovado pela Resolução Normativa nº 02/2021.
3. Formada a equipe, realizados os trabalhos, os resultados foram materializados no Relatório de Auditoria Operacional nº 1/2022 (evento 4), em apreciação.
4. Como proposta de encaminhamento, a equipe de auditoria sugeriu que o Tribunal de Contas:

I) Determine:

I.I) ao Estado de Goiás, na pessoa do seu representante legal, que edite o decreto contendo as atribuições do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás e do Conselho Consultivo (item 2.1), conforme previsto no § 5º do artigo 15 e no parágrafo único do artigo 16 da Lei Estadual nº 20.787/20;

I.II) à Secretaria de Economia da Economia, na pessoa de seu representante legal, que providencie a publicação imediata das informações do ProGoiás no Portal Goiás Transparente, em observância ao disposto nos artigos 4º e 5º da Lei Estadual nº 21.242/22, no artigo 6º da Lei Estadual nº 18.025/13 e no artigo 8º da Lei Federal nº 12.257/11 (item 2.3);

*I.III) à Secretaria de Estado da Economia, na pessoa de seu representante legal, que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data do Acórdão, um **Plano de Ação** que estabeleça um cronograma, contendo a identificação das etapas, atividades, responsável, produtos esperados e as datas de início e fim de cada ação, para a adoção das medidas necessárias à **implementação das seguintes recomendações:***



a) À Secretaria de Estado da Economia, que **priorize e implemente** o projeto “Acompanhamento ProGoiás”, considerando a implantação dos controles sistemáticos, periódicos e permanentes, observando-se as sugestões de malhas de auditoria enumeradas no item 2.2 deste relatório, visando corrigir as fragilidades identificadas no acompanhamento e controle do programa ProGoiás;

b) Ao Estado de Goiás, que **institucionalize** o programa de incentivo fiscal ProGoiás nos instrumentos de planejamento governamental como o PPA, a LDO e a LOA, adotando como referência o Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020-2023, emitido pelo Ministério da Economia (item 2.4);

c) Ao Estado de Goiás, que **institucionalize**, juntamente com a Secretaria de Estado da Economia, Secretaria de Indústria e Comércio e Instituto Mauro Borges, um **processo formal de avaliação da política pública** do programa ProGoiás, nos moldes do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, considerando a viabilidade de contemplação dos três estágios de formulação, implementação e avaliação da política, bem como as nove etapas de diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento, avaliação e extinção, permitindo a mensuração, de forma permanente, sistemática e periódica, dos resultados alcançados com a implementação da política pública de concessão do benefício fiscal do ProGoiás (item 2.4);

d) Ao Estado de Goiás, que **disponibilize**, no seu portal da transparência, todo processo de avaliação da política pública descrita no item anterior, permitindo que os controles interno, externo e social sejam realizados sobre a política de incentivo fiscal do ProGoiás (item 2.4).

5. O art. 70, inciso II, da norma regimental, dispensa a audiência do Ministério Público de Contas nos autos processuais desta natureza (auditoria operacional). Não obstante, o então Conselheiro Relator solicitou a manifestação do *Parquet* de Contas (evento 9), que, em conclusão, sugeriu a expedição das seguintes determinações:

a) à Secretaria de Estado da Economia, para que, no prazo de 15 dias, providencie a publicação integral das informações do ProGoiás no Portal Goiás Transparente, em observância ao art. 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013 e art. 8º da Lei Federal nº 12.257/2011;

b) à Secretaria de Estado da Economia, para que, no prazo de 60 dias, apresente um Plano de Ação, com cronograma, identificação das etapas, atividades, responsável, produtos esperados e as datas de início e fim de cada ação, adotando providências com vistas a:

b.1) mapear os problemas decorrentes da ausência de deliberação Conselho de Desenvolvimento Industrial (com assessoramento do Conselho Consultivo) no processo de deferimento dos pedidos de enquadramento para a utilização de crédito outorgado, bem como das soluções viáveis para a resolução do problema;



b.2) implementar o projeto “Acompanhamento ProGoiás”, para o desenvolvimento de controles sistemáticos, periódicos e permanentes, considerando as malhas de auditoria apontadas no item 2.2 do Relatório de Auditoria Operacional nº 001/2022;

b.3) institucionalizar o programa de incentivo fiscal ProGoiás nos instrumentos de planejamento governamental, bem como comprovar que nas projeções de estimativas de receita está sendo considerado os benefícios instituídos pelo ProGoiás;

b.4) institucionalizar medidas (sic ?)

b.5) institucionalizar, em conjunto com o Instituto Mauro Borges, processo formal de avaliação de política pública no programa ProGoiás, nos moldes do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, abrangendo as disposições da Resolução ATRICON nº 06/2016, de forma a permitir a mensuração, de forma permanente, sistemática e periódica, dos resultados alcançados com a implementação do ProGoiás. Além disso, todo o processo de disponibilização do processo de avaliação da política pública deve ser disponibilizado no portal da transparência.

6. Outrossim, sugeriu ainda “a instauração de procedimento próprio para a investigação da conduta dos gestores envolvidos que, no período de outubro de 2020 a julho de 2022, em “negligência com os princípios da publicidade e da transparência” (nos termos delineados pela equipe de auditoria), deixaram de cumprir com o dever de publicidade estabelecido pelo art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e pelo art. 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013”.

7. A manifestação da Auditoria foi juntada no evento 13, pugnando pelo “conhecimento do Relatório nº 001/2022 com as recomendações e expedições sugeridas, determinando o acompanhamento do Programa ProGoiás”.

8. É o que basta relatar. Segue o meu **VOTO**.

9. No exercício da fiscalização em sede de controle externo, a lei conferiu ao Tribunal de Contas o poder de utilizar-se de alguns instrumentos, entre os quais a auditoria. E é da competência desta Corte de Contas realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas unidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual (LOTCE/GO, art. 85).

10. Este procedimento é regulamentado pelas normas regimentais, a partir do art. 225, e, entre outras, pela Resolução Normativa nº 07/2019, que adotou as Normas de Auditoria do Setor Público – NBASPs. Ainda, no âmbito deste Tribunal de Contas, nos termos do art. 240, do mesmo Regimento, o procedimento de auditoria é realizado conforme as seguintes modalidades: programada, especial e de irregularidade. Esta, como já dito, foi incluída no Plano de Fiscalização do biênio 2021/2022, aprovado pela Resolução Normativa nº 02/2021.

11. A presente Auditoria Operacional teve como objetivo verificar se a Secretaria de Estado da Economia está estruturada para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa ProGoiás de forma eficiente e transparente. Esse programa foi instituído pela Lei estadual nº 20.787/2020, e tem por finalidade incentivar o desenvolvimento socioeconômico no Estado por meio da implantação, ampliação e revitalização de estabelecimentos industriais em seu território, tendo como objetivo: i) incentivar a instalação e o desenvolvimento; ii)



expandir, modernizar ou diversificar os setores; iii) aumentar a competitividade dos contribuintes; iv) impulsionar ou desenvolver a inovação e renovação de tecnologias; v) incentivar a geração de empregos; vi) reduzir as desigualdades sociais e regionais; vii) estimular a formação ou o aprimoramento de arranjos produtivos locais; viii) ampliar o aproveitamento da cadeia produtiva existente no Estado.

12. Trata-se, portanto de uma política pública estadual (Programa ProGoiás), informa o Relatório de Auditoria, e tem como meta desburocratizar a concessão de benefícios fiscais para o setor industrial e garantir segurança jurídica e impessoalidade na sua implementação e execução. O Programa começou a vigorar em 05 de junho de 2020, com validade até 2032, e, além de novas concessões do incentivo, visa a migração dos programas Fomentar/Produzir, oferecendo redução do percentual para o pagamento do Fundo de Proteção Social do Estado (Protege). A alíquota inicial será de 10%, decrescendo gradativamente até 6%, a partir do 25º mês de enquadramento no programa.

13. O programa oferece crédito outorgado (que é um mecanismo utilizado pelos Estados e pelo Distrito Federal para desonerar o contribuinte da carga tributária incidente nas operações praticadas), sem financiamento. Os investimentos previstos no programa devem ser de valor correspondente, no mínimo, ao percentual de 15% do montante do crédito outorgado previsto no art. 4º, da Lei 20.787/2020, estimado para os primeiros 36 meses de fruição do benefício.

14. Compete à Secretaria de Estado da Economia acompanhar, controlar e fiscalizar o programa, de acordo com o § 6º, do art. 4º, da Lei estadual nº 20.787/2020.

15. O trabalho foi orientado por 3 (três) questões de auditoria: (i) A Secretaria de Estado da Economia possui estrutura adequada para realizar a gestão eficiente do ProGoiás? (ii) A Secretaria de Estado da Economia está atendendo os requisitos de transparência em relação ao programa ProGoiás? (iii) O Estado de Goiás mensura de forma eficiente os resultados alcançados com o programa ProGoiás?

16. Executada a fiscalização dentro da metodologia adequada para auditoria operacional, vários achados foram evidenciados em resposta às questões de auditoria, destacados no relatório e que são:

- a) Ausência de regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás e do Conselho Consultivo;
- b) Fragilidade no acompanhamento e controle do programa ProGoiás;
- c) Ausência de transparência das informações do ProGoiás;
- d) Ausência de acompanhamento e monitoramento para medir os resultados alcançados com a implementação do ProGoiás;

17. Essa auditoria operacional foi realizada com a finalidade de verificar se a Secretaria de Estado da Economia está estruturada para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa ProGoiás de forma eficiente e transparente, com volume de recursos envolvidos na importância de R\$ 913.427.584.67. Assim esses achados foram todos detalhados, examinados e criticados pela equipe de auditoria. Dos achados, como se verifica do primoroso trabalho levado a efeito nessa auditoria operacional, o resultado, materializado no Relatório de Auditoria Operacional nº 1/2022, indicou algumas fragilidades operacionais na execução



desse programa de fomento (Programa ProGoiás), como condensadas nas conclusões da equipe de auditoria, que merecem atenção e necessidade de saneamentos. São elas:

A par de toda exposição apresentada, concebe-se que o presente trabalho atendeu o objetivo de verificar se a Secretaria de Estado da Economia está estruturada para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa ProGoiás de forma eficiente, à medida que respondeu as três questões de auditoria elaboradas.

Na primeira questão verificou-se que a Secretaria de Estado da Economia não possuía estrutura adequada para realizar a gestão eficiente do programa ProGoiás, no qual constatou-se duas impropriedades: i) a ausência de regulamentação do Conselho de Desenvolvimento Industrial do Estado de Goiás e do Conselho Consultivo (item 2.1), o que viola expressa previsão legal do § 5º do artigo 15 e no parágrafo único do artigo 16 da Lei Estadual nº 20.787/20, considerando que o pedido de concessão do benefício deveria passar pelo deferimento do Conselho de Desenvolvimento, com assessoria do Conselho Consultivo na tomada de decisões, uma vez que suas atribuições dependem de regulamentação, o que leva ao deferimento tácito; ii) fragilidade no acompanhamento e controle do programa ProGoiás (item 2.2), evidenciou-se que o processo de concessão está informatizado por meio do Sistema de Regimes Especiais-GRE, também a prestação de contas é feita pelo Sistema de Escrituração Fiscal – EFD, entretanto, falta ferramentas tecnológicas que permitam um acompanhamento e controle eficientes no transcorrer da execução do programa.

Na segunda questão certificou-se que a Secretaria de Estado da Economia não está atendendo os requisitos de transparência em relação ao programa ProGoiás (item 2.3), tendo em vista que no Portal Goiás Transparente e no site da Secretaria as informações se limitam a orientação de como solicitar o enquadramento e os normativos inerentes, não apresentando quaisquer dados referentes à execução do programas, tais como: valores totais de incentivos fruídos ao longo de determinado período; segmento econômico beneficiado discriminado por regiões; pessoas jurídicas beneficiadas com identificação nominal, etc.

Com a terceira questão de auditoria, foi possível constatar que o Estado de Goiás não mensura de forma eficiente os resultados alcançados com a concessão do benefício ProGoiás (2.4), em virtude de não possuir métodos ou procedimentos capazes de acompanhar os objetivos legais esperados com a concessão e fruição. A razão disso é que dentro do ciclo de políticas públicas, o desenho e institucionalização do programa apresentaram deficiências. O estudo de viabilidade apresentado não elenca nem mesmo a apresentação objetiva, explicitando como os benefícios concedidos vão impactar as causas e os efeitos do problema. Também não trouxe de forma clara os objetivos, indicadores de efetividade, eficácia e eficiência, tampouco definiu metas de entrega, de desempenho e resultado. Outro problema detectado é que o programa não foi incluído nem mesmo nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), inviabilizando este meio de controle da política pública tributária.

Visando o aprimoramento do programa, foram propostas determinações e recomendações que, uma vez implementadas, podem trazer como benefícios estimados: o cumprimento dos requisitos legais, fazendo com que as concessões dos benefícios passem pelo crivo dos Conselhos, uma vez tendo suas atribuições regulamentadas; o incremento da confiabilidade na concessão do benefício, posto que avaliado pelos Conselhos tem-se o duplo controle (item 2.1); o aumento da eficiência dos processos de acompanhamento, controle e fiscalização do ProGoiás, reduzindo



os riscos de fraudes ou falhas no programa (item 2.2); a disponibilização das informações sobre os benefícios concedidos por meio do ProGoiás, viabilizando o controle externo, interno e social (item 2.3); e a eficiência na gestão do programa ProGoiás, com a disponibilização das informações estratégicas do programa, permitindo a tomada de decisão para correção da direção da política de incentivo fiscal e visando o alcance dos objetivos planejados, além de viabilizar o controle externo e social da política pública (item 2.4).

Por fim, importante ressaltar que o programa ProGoiás tem como meta desburocratizar a concessão de benefícios fiscais para o setor industrial e garantir segurança jurídica e impessoalidade na sua implementação e execução. Traz como objetivo incentivar a instalação e o desenvolvimento de estabelecimentos industriais, expandir e modernizar os setores industriais, aumentar a competitividade entre outras empresas do mesmo ramo, impulsionar e desenvolver a renovação tecnológica, incentivar a geração de empregos, reduzir as desigualdades regionais, estimular o aprimoramento de arranjos produtivos locais e ampliar a cadeia produtiva existente no Estado. Diante da abrangência e volume de recursos envolvidos nas renúncias de receitas que são efetivadas por meio da concessão e execução do programa, não restam dúvidas de que deve resguardar, principalmente, o respeito aos princípios, normas e valores constitucionais, o que pressupõe um efetivo controle e gerenciamento sobre eles.

18. Oferecido o relatório para conhecimento prévio pelos responsáveis do Programa ProGoiás no âmbito da Secretaria de Estado da Economia, foram apresentadas suas considerações, também examinadas e contraditadas pela equipe de auditoria, culminando, ao final dos trabalhos de fiscalização no âmbito desta auditoria de natureza operacional, na proposta de encaminhamento reproduzida no item 4 do relatório que antecede essa proposta de deliberação.

19. A Resolução Normativa nº 001/2006; a de nº 006/2016 e a de nº 007/2019, em primeiro lugar, previram a utilização da metodologia e as técnicas constantes do Manual de Auditoria da Natureza Operacional do c. TCU; e, ainda, adotando como referência as Normas de Auditoria Governamental – NAGs, desenvolvidas pelo IRB, tendo por lastro as normas das entidades superiores de fiscalização; e por último adotou as chamadas Normas Brasileiras de Auditoria no Setor Público – NBASPs.

20. Desse modo, a auditoria operacional tem por finalidade examinar as funções, subfunções, programas, projetos, atividades, operações especiais, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais com o objetivo de se emitir comentários sobre o desempenho dos órgãos e entidades da Administração Pública e o resultado das políticas, programas e projetos públicos, pautado em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente, além dos aspectos de legalidade.

21. Esse tipo de fiscalização tem como meta verificar a eficiência, a eficácia, a efetividade, a economicidade e a equidade de organizações políticas, programas e projetos públicos, justamente para avaliar o resultado e atingimento de metas dessas políticas públicas. Assim, a auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento da política pública auditada. O desempenho é examinado segundo critérios adequados, e as causas de desvios desses critérios ou outros problemas são analisados. O objetivo da auditoria operacional é responder a questões-chave de auditoria e apresentar recomendações para aperfeiçoamento, objetivo maior da



participação do Tribunal de Contas: oferecer aconselhamento (recomendações ou determinações, conforme o caso) com a finalidade de contribuir para melhorar a execução do programa na busca de resultados eficazes e eficientes.

22. Isso porque a competência legal dos Tribunais de Contas em relação à auditoria operacional não inclui a revisão da orientação política dos programas de governo (isso compete à gestão – mérito administrativo). Entretanto, se detectadas inconsistências ou falhas na estruturação e execução de programas, projetos, atividades, operações e ações governamentais, que possam causar prejuízos e desperdícios, ou mesmo comprometer os benefícios esperados para o público alvo, cabe à equipe de auditoria identificar suas causas e efeitos e recomendar as ações corretivas necessárias (esse é o principal papel da auditoria operacional – colaborar com a gestão para a efetividade das políticas públicas, como já dito). As impropriedades constatadas são facilmente sanadas, desde que observadas as recomendações e determinações propostas e, ao final, deliberadas por este Tribunal de Contas, na forma da proposta de decisão que este Relator submete ao órgão máximo de deliberação.

23. As Normas de Auditoria (NBASPs) informam ainda que na auditoria operacional, o relatório deve estar especialmente voltado para o aprimoramento da gestão governamental, contribuindo para que sejam atingidos os objetivos de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e de proteção do meio ambiente.

24. Eis o fundamento das recomendações alocadas na proposta de encaminhamento. Todavia, assiste razão ao Ministério Público de Contas ao sugerir que este Tribunal de Contas expeça determinação à Secretaria de Estado da Economia, *“por se tratar de uma estrutura burocrática jurisdicionada (e não política)”*. Com relação à sugestão de *“instauração de procedimento próprio para a investigação da conduta dos gestores envolvidos que, no período de outubro de 2020 a julho de 2022, em “negligência com os princípios da publicidade e da transparência” (nos termos delineados pela equipe de auditoria), deixaram de cumprir com o dever de publicidade estabelecido pelo art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011 e pelo art. 6º da Lei Estadual nº 18.025/2013”*, deixo para examiná-la por ocasião do processo de monitoramento, ocasião em que se verificará se as recomendações e determinações foram todas elas adimplidas na forma e tempo estabelecidos nesta decisão.

25. Posta desta forma a matéria, acompanhando a manifestação dos órgãos de instrução, proponho o acolhimento do Relatório de Auditoria Operacional nº 1/2022, realizada na Secretaria de Estado da Economia, tendo como objetivo verificar (examinar) se a Secretaria de Estado da Economia está estruturada para acompanhar, controlar e fiscalizar a execução do programa ProGoiás de forma eficiente e transparente, para **determinar** que as recomendações propostas pela equipe de auditoria sejam implementadas pelos responsáveis, porque orientadas no sentido de aperfeiçoamento das ações de execução do Programa e outras com a finalidade de correção das falhas detectadas.

26. Outrossim, a autoridade auditada, desde logo, ficará ciente de que, por ocasião da deliberação acerca do processo de acompanhamento (monitoramento), em conformidade com os artigos 8º e 10, da Resolução Normativa nº 001/2006, a não adoção das medidas necessárias à implantação das recomendações elencadas nesta decisão, poderá ensejar a aplicação de multa nos termos do art. 112, VII, da Lei estadual nº 16.168/2007 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas).

27. Do exposto, apresento o meu voto para apreciação deste Tribunal Pleno, na forma do Acórdão seguinte.



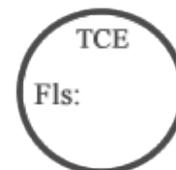
Tribunal de Contas do Estado de Goiás

GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI

Goiânia, 30 de março de 2023.

Conselheiro **Edson José Ferrari**
Relator

teo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
GABINETE DO CONSELHEIRO EDSON JOSÉ FERRARI

RELATÓRIO/VOTO Nº 134/2023 - GCEF



Documento assinado eletronicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 202200047002568 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
<http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061041842331702191542381552481832632202561>