



**Governo do Distrito Federal**  
Controladoria-Geral do Distrito Federal  
Subcontroladoria de Controle Interno

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**  
**Nº 18/2023 - DAESP/COAUC/SUBCI/CGDF**

**Unidade:** Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal  
**Processo nº:** 00480-00005164/2023-54  
**Assunto:** Auditoria de Conformidade - JUCIS -2021 e 2022  
**Ordem de Serviço:** 64/2023-SUBCI/CGDF de 15/06/2023  
**Nº SAEWEB:** 0000022264

## 1. INTRODUÇÃO

Este relatório visa informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. São registradas desconformidades, caso detectadas, e apresentadas recomendações pertinentes para melhoria da gestão.

A auditoria foi realizada no(a) Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal, durante o período de 19/06/2023 a 14/07/2023, objetivando análise dos atos e fatos da gestão da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal - JUCIS/DF - exercícios 2021 e 2022.

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
04019-00001231/2020-90	SEBRAE (00.330.845/0001-45)	Convênio de Cooperação Técnica e Financeira – SEBRAE. CONVÊNIO Nº 11/2020. PROJETO EMPREENDEDOR DIGITAL – TRANSFORMANDO O REGISTRO DE EMPRESAS PELO DIGITAL, cujo objetivo é implantar, desenvolver, operacionalizar, manter e implementar o registro e legalização de empresas, pelo digital, por meio da solução pública (SRM - Sistema de Registro Mercantil e Integrar - Integrador Estadual da Redesim), garantindo ao empreendedor e empresário a padronização, linearidade, uniformidade e simplicidade do registro e legalização de empresas, nos estados que receberão o Projeto. PROCESSO ORIGINÁRIO	1º Termo Aditivo - Processo nº 04019-00002705/2021-00 Valor Total: R\$ 1.103.102,00



Processo	Credor	Objeto	Termos
04019-00002705/2021-00	SEBRAE (00.330.845/0001-45)	Convênio de Cooperação Técnica e Financeira – SEBRAE. CONVÊNIO Nº 11/2020 PROJETO EMPREENDEDOR DIGITAL – TRANSFORMANDO O REGISTRO DE EMPRESAS PELO DIGITAL, cujo objetivo é implantar, desenvolver, operacionalizar, manter e implementar o registro e legalização de empresas, pelo digital, por meio da solução pública (SRM - Sistema de Registro Mercantil e Integrar - Integrador Estadual da Redesim), garantindo ao empreendedor e empresário a padronização, linearidade, uniformidade e simplicidade do registro e legalização de empresas, nos estados que receberão o Projeto. PROCESSO 1º TERMO ADITIVO	1º TERMO ADITIVO - PROCESSO Nº 04019-00002705/2021-00 Valor Total: R\$ 1.103.102,00
04019-00001350/2022-12	SEBRAE (00.330.845/0001-45)	CONVÊNIO Nº 15/2022. PROJETO REDESIM CONECTADA. o Objeto: criar uma rede de geração de dados e de informações para as Juntas Comerciais, SEBRAE, Prefeituras e Órgãos Parceiros para impulsionar o desenvolvimento das empresas.	1º Termo Aditivo - Altera o Plano de Trabalho e o valor de participação no projeto Valor Total: R\$ 1.690.748,29
04019-00003677/2022-11	SEBRAE/DF (00.438.200/0001-20)	CONVÊNIO Nº 01/2022. Projeto Agiliza Licenciamento no Distrito Federal. Objeto: Desenvolver um Sistema Unificado de Licenciamento, vinculado ao integrador estadual “Integrar”	- Valor Total: R\$ 7.594.648,80
04019-00004479/2022-74	Athenas Treinamentos Gerenciais (37.428.344/0001-06)	Contratação de serviço especializado de treinamento para realização de curso para capacitação Licitação e Contratos Administrativos, Projeto Básico e Termo de Referência à luz da NOVA LEI Nº 14.333/2021 para Autarquias, Empresa Pública e Sociedades de Economia Mista.	- Valor Total: R\$ 44.820,00
04019-00004723/2021-18	Aires Turismo Ltda. (06.064.175/0001-49)	CONTRATO Nº 04/2021. Contratação de empresa para a prestação de serviços de agenciamento de viagens. PROCESSO ORIGINÁRIO.	1º Termo de Apostilamento (Apresentação de crédito anual) 1º Termo Aditivo (prorroga a vigência por mais 12 meses) Valor Total: R\$ 110.001,10
04019-00005747/2021-94	Aires Turismo Ltda. (06.064.175/0001-49)	CONTRATO Nº 04/2021. Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo a reserva, emissão, marcação, remarcação e cancelamento de bilhetes de passagens aéreas (nacionais e internacionais) e terrestres (nacionais apenas) a fim de atender a demanda da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal.	1º Termo de Apostilamento (Apresentação de crédito anual) 1º Termo Aditivo (prorroga a vigência por mais 12 meses) Valor Total: R\$ 100.001,10
04019-00004874/2022-57	Athenas Treinamentos Gerenciais (37.428.344/0001-06)	Realização de curso para 21 servidores da JUCIS – Nova Lei de Licitações e Contratos	- Valor Total: R\$ 44.820,00

Após a conclusão dos trabalhos de campo, foi elaborado o Relatório Preliminar de Auditoria nº 04/2023– DAESP/COAUC/SUBCI/CGDF (123314697), Processo nº 00480-



00003628/2023-98, o qual foi encaminhado à Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal – JUCIS-DF, por meio do Despacho-CGDF/SUBCI, de 02/10/2023 (123665667), para que a Unidade se manifestasse acerca dos fatos e recomendações contidos no referido documento. Em 19/10/2023, a JUCIS-DF encaminhou o Ofício N° 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), contendo as providências e/ou justificativas aos apontamentos de auditoria, os quais foram considerados na elaboração deste Relatório.

## 2. RESULTADOS

### 2.1 Execução do Contrato ou Termo de Parceria

#### 2.1.1. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDOR EM CURSO SEM PRÉVIO AVISO E SEM OBSERVAÇÃO DO EXECUTOR

Classificação da falha: Tipo B

O Processo nº 04019-00004479/2022-74 versa sobre a contratação de empresa, a fim de ministrar um curso sobre a nova Lei de Licitações e Contratos para servidores da JUCIS/DF.

A contratação abrangeu 21 servidores da Junta Comercial e a Empresa Contratada foi a Athenas Treinamentos Gerenciais (CNPJ: 37.428.344/0001-06), ao custo total de R\$44.820,00 (18 inscrições e 3 cortesias).

Na Proposta de Prestação de Serviços da empresa (97928427) foi informado no campo OBSERVAÇÕES: *“CANCELAMENTOS e/ou SUBSTITUIÇÕES: Os Cancelamentos deverão ser informados até 5 (cinco) dias antes do evento. Todas as informações complementares deverão ser feitas por escrito”*.

Ocorre que ao se analisar a folha de frequência (99119570) e os certificados dos participantes no processo de pagamento (04019-00004874/2022-57) verificou-se que houve a substituição de um servidor na participação do referido curso. Não foram verificados nos autos a comunicação por escrito de tal fato à empresa, tampouco alguma observação do executor do contrato em seu relatório (99124213).

Por meio do Ofício N° 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI N° 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação de auditoria com o seguinte:



Execução do Contrato ou Termo de Parceria, subitem 2.1.1 - SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDOR EM CURSO SEM PRÉVIO AVISO E SEM OBSERVAÇÃO DO EXECUTOR esta Secretaria – Geral apresenta os seguintes esclarecimentos:

O Fato apresentado diz respeito ao Processo nº 04019-00004479/2022-74, que versa sobre a contratação de empresa para ministrar um curso sobre a nova Lei de Licitações e Contratos para servidores da JUCIS /DF.

A contratação abrangeu 21 servidores da Junta Comercial e a Empresa Contratada foi a Athenas Treinamentos Gerenciais (CNPJ: 37.428.344/0001-06), ao custo total de R\$44.820,00 (18 inscrições e 3 cortesias).

A equipe de auditoria pontuou que, ao analisar a folha de frequência (99119570) e os certificados dos participantes no processo de pagamento (04019-00004874/2022-57), verificou que houve a substituição de um servidor na participação do referido curso, sem a comprovação de que o fato fora comunicado à empresa Athenas, consoante campo observação da proposta vencedora, de que os CANCELAMENTOS e/ou SUBSTITUIÇÕES deveriam ser informados em até 5 (cinco) dias antes do evento, por escrito. A equipe também observou que no relatório circunstanciado de nº (99124213) não contém nenhuma observação em relação a essa substituição. Como causa, a auditoria aponta “Desconhecimento por parte do executor das normas de substituição de participantes no curso”.

Neste ponto, informamos que a então Gerência de Contratos, Convênios, Materiais, Patrimônio e Administração Predial, por meio do Despacho - JUCIS-DF/PRESI/SG /DAF/GCMP nº (98306838), em 21 de outubro de 2022, prestou todas as orientações pertinentes ao tema aos executores, inclusive disponibilizando a legislação e normas infralegais, reforçando a comunicação aos inscritos e à Athenas.

Decerto, que as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor competente para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, à alteração, ao reequilíbrio, à prorrogação, ao pagamento, à eventual aplicação de sanções, à extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto. Tal conjunto de atividades compete ao gestor de contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa e setorial, conforme o caso.

As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, devendo ser exercidas por servidores, na forma de uma equipe de fiscalização ou um único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à gestão do contrato.

A fiscalização desse ajuste recaiu sob o comando do ex-gerente de gestão de pessoas da Jucis-DF e, como suplente, do assessor dessa gerência.

Vale ressaltar que os executores, por e-mail datado de 21/10/2022, realizaram a seguinte comunicação com a empresa Athenas (documento nº 98324268): “Ao cumprimentá-los (as) cordialmente, encaminhamos a Nota de Empenho relativa à inscrição de 21 servidores, sendo 03 cortesias, no CURSO: LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA À LUZ DA NOVA LEI Nº 14.333/2021”. Na mesma mensagem solicitaram da contratada que acusasse o recebimento do presente e-mail. Até então, o quantitativo ali informado refletia o quantitativo constante do Projeto Básico (97970965).

No entanto, entre essa data e o início do curso (24/10/2022), percebeu-se que o servidor Paulo Henrique Bastos dos Santos, matrícula 277.595-6, gerente da Gerência de



Planejamento e Orçamento encontrava-se em gozo de férias (de 17/10/2022 a 26/10/2022) e estava sendo substituído pelo servidor Wellington da Silva Rosa (Portaria 167, de 13 de outubro de 2022). Em razão disso, o servidor Wellington foi indicado para fazer o curso no lugar do titular do cargo, porém, não houve a devida comunicação à contratada. Vale lembrar, no entanto que, por força do número de inscritos, a Jucis-df recebeu em cortesia três inscrições.

Convém observar que no campo observação da Proposta vencedora, há a informação de que a Inscrição será confirmada somente após o envio da Nota de Empenho ou comprovante de pagamento. A promessa de pagamento, realizada por meio do envio da Nota de Empenho, em 21/10/2022, revela, em tese, as inscrições daqueles servidores constantes da lista enviada no mesmo documento, incluídas as 3 cortesias.

Pelo exposto, entendemos que a vontade da Administração era a de qualificar o detentor do cargo de gerente da GPO/DAF, quer seja o titular ou o substituto. No entanto, a despeito de apresentar esclarecimentos, não é o caso de refazimento da recomendação. A razão de apresentar prende-se ao fato da proximidade das circunstâncias as quais os atos ocorreram. Isso posto, asseveramos que a presente manifestação trata tão somente de aclarar o porquê dos procedimentos.

Em sua manifestação o gestor explica as circunstâncias em que ocorreu a substituição de participante em curso sem aviso prévio e observação do executor, mas nada informou no tocante ao atendimento da recomendação (“*No entanto, a despeito de apresentar esclarecimentos, não é o caso de refazimento da recomendação*”). Dessa maneira, fica mantida a recomendação.

### ***Causa***

#### **Em 2022:**

Desconhecimento por parte do executor das normas de substituição de participantes no curso.

### ***Consequência***

Risco de participação de menos servidores que o total contratado, dado a ausência de notificação da empresa de substituição de participantes.

### ***Recomendações***

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**

R.1) Orientar formalmente os executores do contrato que examinem minuciosamente toda a documentação referente aos ajustes que irão acompanhar, de modo que a execução do serviço contratado transcorra da forma regular.

## **2.1.2. ANÁLISE DA VIABILIDADE DE CONVÊNIO APÓS O INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA**



### Classificação da falha: Tipo B

O Processo nº 04019-00001350/2022-12 versa sobre o Convênio nº 15/2022, cujo objetivo é a criação de uma rede de geração de dados e de informações para as Juntas Comerciais, SEBRAE, Prefeituras e Órgãos Parceiros para impulsionar o desenvolvimento das empresas (Projeto REDESIM Conectada). O referido convênio teve sua vigência prevista para o período de 29/04/2022 a 29/04/2024.

Em análise ao processo supracitado, observou-se que a conferência do cumprimento das cláusulas obrigatórias de convênios (Instrução Normativa nº 01, de 22/12/2005 da CGDF) ocorreu meses após o início da vigência, conforme explicitado a seguir.

Em 08/04/2022 (data anterior à celebração do Convênio nº 15/2022), a Assessoria Jurídico-Legislativa da JUCIS-DF emitiu a Nota Técnica N.º 11/2022 - JUCIS-DF/PRESI/AJL (84068995), opinando pela viabilidade de formalização do ajuste, **desde que previamente cumpridas as recomendações**, a saber:

#### 2.4 DOCUMENTAÇÃO – NECESSIDADE DE COMPLEMENTAÇÃO

Nos termos já mencionados, o Convênio deverá, **em obediência à IN 01/2005**, conter as **cláusulas obrigatórias ali previstas no artigo 7º**. Constam da minuta do Convênio, o objeto, a obrigação de cada um dos participantes, a vigência, o cronograma de desembolso dos recursos, a disponibilidade orçamentária, a faculdade de rescisão e o foro em Brasília.

**As demais cláusulas exigidas pelo artigo 7º da n 01/2005-CGDF não constam do teor da minuta. Assim sendo, tais cláusulas devem ser inseridas ou deve ser justificada sua inaplicabilidade ao caso.**

(...) **grifos nossos**

Mesmo com as orientações da nota técnica supracitada, somente foi realizado um checklist do Convênio nº 15/2022 em observância ao disposto na IN nº 01/2005 – CGDF em 13/06/2022, por meio da Instrução n.º 01 Checklist Conv. 15/2022 JUCIS/SEBRAE/ OUTRAS JC /2022 - JUCIS-DF/PRESI/SG/DAF/GPO (88511621). Tal situação é agravada pelo fato de alguns requisitos não estarem presentes no convênio já em vigência, especificamente quanto ao Plano de Trabalho, quais sejam:

- Etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim (art. 2º, V);
- Declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal (art. 2º, VIII).



De acordo com o artigo 2º da Instrução Normativa nº 01/2005:

Art. 2º O **convênio será proposto** pelo interessado ao titular do órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal responsável pelo programa, **mediante a apresentação de Plano de Trabalho** nos moldes do Anexo I, **contendo, no mínimo, as seguintes informações: (grifos nossos)**

Dessa maneira, retira-se do supracitado normativo que o Plano de Trabalho adequadamente preenchido e formalizado é condição **prévia** para a celebração do Convênio, o que não foi observado no caso em questão.

Por meio do Ofício Nº 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI Nº 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação de auditoria com o seguinte:

Referente ao item 2.1.2 - ANÁLISE DA VIABILIDADE DE CONVÊNIO APÓS O INÍCIO DE SUA VIGÊNCIA, a auditoria aponta como fato, “O Processo nº 04019-00001350/2022-12, que versa sobre o Convênio nº 15/2022, cujo objetivo é a criação de uma rede de geração de dados e de informações para as Juntas Comerciais, SEBRAE, Prefeituras e Órgãos Parceiros para impulsionar o desenvolvimento das empresas (Projeto REDESIM Conectada). O referido convênio teve sua vigência prevista para o período de 29/04/2022 a 29/04/2024.

A equipe de auditoria observou que a conferência do cumprimento das cláusulas obrigatórias de convênios (Instrução Normativa nº 01, de 22/12/2005 da CGDF) ocorreu meses após o início da vigência.

Concluem na análise desse tópico, que o supracitado normativo determina que o Plano de Trabalho, adequadamente preenchido e formalizado, é condição prévia para a celebração do Convênio, o que não foi observado no caso em questão. Para esse caso, a auditoria infere como causa “Ausência de acompanhamento e cobrança da análise de viabilidade do Convênio nº 15/2022 em data anterior ao de sua assinatura”, vislumbrando como Consequência, “Risco de existência de vícios insanáveis no convênio celebrado, o que acarretaria sua anulação.”

Nesta situação, identificou-se que realmente houve uma atecnia na feitura e, principalmente no acompanhamento formal do convênio. Porém, observa-se no Checklist (documento SEI-GDF nº 88511621), que , naquela data, ainda não se fazia presente no Plano de Trabalho o item 2.5. etapas ou fases da execução do objeto, com previsão de início e fim (art. 2º, V), indicando, portanto, que “Acrescentar ao Plano de Trabalho Previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas”.

Outro ponto foi o item 2.8 - declaração do conveniente de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal (art. 2º, VIII). Para o caso, orientou-se que no item correspondente da nota jurídica, “ 2.3 -Plano de Trabalho - (...) é fundamental que o SEBRAE apresente declaração de que não está em situação de mora ou de inadimplência junto a qualquer órgão ou entidade da Administração Pública do Distrito Federal. (...)”.

Vê-se que no refazimento do Plano de Trabalho, documento (89264421), o item nº 4 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (AÇÕES/ENTREGAS/RESULTADOS ESPERADOS /PRAZOS), detalha prazos de entrega para cada ação, portanto, foi ajustado, mesmo que de forma extemporânea.



O gestor em sua manifestação ratificou a falha ora apresentada. Mesmo que o cronograma da execução do objeto tenha sido inserido no Plano de Trabalho retificado, e solicitado ao SEBRAE a declaração de que não está em situação de mora com o Distrito Federal, essas pendências deveriam ter sido apresentadas **antes** da celebração do convênio. Fica mantida a recomendação.

### ***Causa***

#### **Em 2022:**

Ausência de acompanhamento e cobrança da análise de viabilidade do Convênio nº 15/2022 em data anterior ao de sua assinatura.

### ***Consequência***

Risco de existência de vícios insanáveis no convênio celebrado, o que acarretaria em sua anulação.

### ***Recomendações***

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**

R.2) Orientar formalmente o Setor responsável pela elaboração de convênios e outros termos para proceder a devida análise de sua viabilidade e regularidade, evitando assim possíveis irregularidades e prejuízos ao erário decorrentes de falhas que poderiam e/ou deveriam ser sanadas antes do início da vigência dos ajustes.

### **2.1.3. ATRASO NA NOMEAÇÃO DA COMISSÃO EXECUTORA DO CONVÊNIO**

Classificação da falha: Tipo B

O Processo nº 04019-00001350/2022-12 versa sobre o Convênio nº 15/2022, cujo objetivo é a criação de uma rede de geração de dados e de informações para as Juntas Comerciais, SEBRAE, Prefeituras e Órgãos Parceiros para impulsionar o desenvolvimento das empresas (Projeto REDECIM Conectada). O referido convênio teve sua vigência prevista para o período de 29/04/2022 a 29/04/2024.

Apesar de ter o início de sua vigência em 29/04/2022, o referido convênio apenas teve sua Comissão Executora nomeada em 13/06/2022, conforme a Portaria nº 102, de 13/06/2022 (88673410).



O que agrava o fato é que, conforme relatado no presente relatório, o Convênio nº 15/2022 apresentou deficiências no início de sua vigência, que poderiam ter sido melhores tratadas caso os executores já estivessem sido nomeados.

Por meio do Ofício Nº 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI Nº 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação com o seguinte:

No tocante ao item 2.1.3 - ATRASO NA NOMEAÇÃO DA COMISSÃO EXECUTORA DO CONVÊNIO, o relatório aponta, como fato, que “ O Processo nº 04019-00001350/2022-12 versa sobre o Convênio nº 15/2022, cujo objetivo é a criação de uma rede de geração de dados e de informações para as Juntas Comerciais, SEBRAE, Prefeituras e Órgãos Parceiros para impulsionar o desenvolvimento das empresas (Projeto REDECIM Conectada). O referido convênio teve sua vigência prevista para o período de 29/04/2022 a 29/04/2024.

A Equipe de Auditoria menciona que o convênio iniciou sua vigência em 29/04/2022, no entanto, a Comissão Executora somente foi nomeada em 13/06/2022, conforme a Portaria nº 102, de 13/06 /2022 (88673410).

Aduzem como causa para essa incidência “Ausência de acompanhamento do Convênio nº 15/2022 no início de sua vigência, dada a ausência de nomeação de comissão executora.”

Como consequência, o relatório projeta “Possibilidade de vícios insanáveis e prejuízo ao erário dada a ausência de acompanhamento do Convênio desde o início de sua vigência.”

Nesta situação, informamos que a Administração da Jucis-DF, em primeiro, aguardava a prestação de contas final do ajuste que antecedeu a esse, cuja data final ocorreu em 28/04/2022. Além disso, a partícipe executora – Junta do Estado do Ceará ainda não tinha publicado o extrato do convênio, conforme ajustado como os demais partícipes. Aquela Junta Comercial somente publicou o extrato do convênio em 06 de maio de 2022, do Diário Oficial do Estado do Ceará. Contudo, entendemos que tais motivos não eram suficientes para retardar a emissão do ato de designação da Comissão Executora. Porém, a despeito de a então Gerência de Contratos, documento (89008022), ter encaminhado toda a legislação e normativos que regem a matéria, bem como a programação de entregas assentadas no Plano de Trabalho 1 (83585150), entendeu-se que o comando poderia ser a data determinada no cadastramento no SIGGO, conforme documento SEI-GDF nº (88579782), ou seja, dia 28 de julho de 2022 – data da prestação de contas. Vale lembrar que o Empenho em nome do partícipe executor ocorreu em 13/06/2022, conforme documento nº (88708868). Por fim, rogamos relevar esse equívoco, pois como se vê, as entregas estão ocorrendo na qualidade e pactuação propostas.

Em sua manifestação, ao justificar o ocorrido, o gestor acabou por ratificar a falha apresentada, não informando nenhuma medida concreta em relação ao atendimento da recomendação, que resta mantida.

### ***Causa***

#### **Em 2022:**



Ausência de acompanhamento do Convênio nº 15/2022 no início de sua vigência, dada a ausência de nomeação de comissão executora.

### ***Consequência***

Possibilidade de vícios insanáveis e prejuízo ao erário dada a ausência de acompanhamento do Convênio desde o início de sua vigência.

### ***Recomendações***

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**

R.3) Instituir ou atualizar, caso existam, listas de verificação, check lists ou Procedimento Operacional Padrão - POPs que informe da necessidade de vincular a celebração de convênios à prévia nomeação da comissão executora que irá acompanhá-lo, de modo que o ajuste seja monitorado e fiscalizado desde o início de sua vigência.

#### **2.1.4. CONVÊNIO COM INÍCIO DE VIGÊNCIA SEM A ASSINATURA DE TODOS OS PARTÍCIPES**

Classificação da falha: Tipo B

O Processo nº 04019-00001231/2020-90 versa sobre o Convênio nº 11/2020, cujo objeto tratava do Projeto Empreendedor Digital, visando o desenvolvimento do Sistema de Registro Mercantil – SEM e o Sistema Integrador Estadual da Redesim entre diversas Juntas Comerciais do Brasil e o SEBRAE.

Consta na Cláusula Décima Terceira do referido convênio:

#### **CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – VIGÊNCIA**

**Este Convênio terá vigência de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de sua emissão, independentemente da data da assinatura pelos representantes legais, podendo ser prorrogado por interesse dos Partícipes, desde que devidamente fundamentado, mediante termo aditivo, limitando-se a 60(sessenta) meses. (grifos nossos)**

A data de emissão do Convênio nº 11/2020 foi em 27/04/2020, de modo que a vigência definida ficou desde essa data até 26/04/2022.

Ocorre que, a despeito da previsão na cláusula décima terceira do convênio, o documento teve as datas de assinaturas pelos partícipes em datas diversas, muitas delas inclusive após o citado início de vigência, conforme observado na tabela a seguir:



PARTÍCIPE	DATA DE ASSINATURA (INÍCIO DA VIGÊNCIA: 27/04/2020)
Junta Comercial do Estado do Ceará	27/04/2020
Junta Comercial do Estado do Mato Grosso	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Amazonas	28/04/2020
Junta Comercial do Estado de Roraima	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Acre	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Amapá	29/04/2020
Junta Comercial, Industrial e Serviços do DF	04/05/2020

Apesar de se referir a contratos, a Lei nº 8.666/1993 vigente à época também era aplicada, no que couber, a convênios. Com isso, destaca-se o abaixo:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

(...)

Art. 64. **A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato**, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei.

(...)

Art. 116. **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios**, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. **(grifos nossos)**

Com isso, entende-se que, enquanto não assinado por todas as partes interessadas, não há de se falar na formalização plena do convênio, pois nesse caso está se tratando de mero ajuste verbal, ou seja, nulo e sem nenhum efeito.

Tamanha é a importância da data de assinatura do documento que sua previsão está expressa também na Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF:

#### CAPÍTULO V

##### Da Publicação

Art. 15. A eficácia dos convênios e de seus aditivos, ainda que sem ônus, fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial do Distrito Federal, providenciada pela Administração, devendo ocorrer no **prazo de vinte dias a contar da sua assinatura**, contendo os seguintes elementos:



I – espécie, número, valor do instrumento e número do processo;

(...)

VI - prazo de vigência e data da assinatura; e

VII – etapas e fases de execução. (grifos nossos)

A fim de poder esclarecer a situação, foi requerido por meio da Solicitação de Informação Nº 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP (117265295):

1) Informar, em relação aos Processos 04019-0000001231/2020-90 e 04019-0000001350/2022-12 (Convênios nº 11/2020 e nº 15/2022, respectivamente), qual a base legal que autoriza que a vigência dos convênios seria de determinado período, independentemente da data de assinatura pelos representantes legais (Cláusula Décima Terceira de ambos os convênios).

Até a data de encerramento do presente trabalho, não houve manifestação por parte do gestor.

Por fim, informa-se que situação semelhante foi encontrada no Processo nº 04019-00001350/2022-12 (Convênio nº 15/2022 – Projeto REDESIM Conectada), com a mesma cláusula de vigência independentemente da data de assinatura, e com assinatura de partícipes após a data de início de vigência.

Por meio do Ofício Nº 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI Nº 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação de auditoria com o seguinte:

Com relação ao item 2.1.4 - CONVÊNIO COM INÍCIO DE VIGÊNCIA SEM A ASSINATURA DE TODOS OS PARTÍCIPES, aponta-se como fato “ O Processo nº 04019-00001231/2020-90 versa sobre o Convênio nº 11/2020, cujo objeto tratava do Projeto Empreendedor Digital, visando o desenvolvimento do Sistema de Registro Mercantil – SEM e o Sistema Integrador Estadual da Redesim entre diversas Juntas Comerciais do Brasil e o SEBRAE.

A equipe de Auditoria relata o que Consta na Cláusula Décima Terceira do referido convênio, qual seja:

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – VIGÊNCIA**

Este Convênio terá vigência de 24 (vinte e quatro) meses, contados da data de sua emissão, independentemente da data da assinatura pelos representantes legais, podendo ser prorrogado por interesse dos Partícipes, desde que devidamente fundamentado, mediante termo aditivo, limitando-se a 60(sessenta) meses. (grifos nossos). "

Observaram os técnicos, que a data de emissão do Convênio nº 11/2020 foi em 27/04/2020, de modo que a vigência ficou definida desde essa data até 26/04/2022.

"Ocorre que, a despeito da previsão na cláusula décima terceira do convênio, o documento teve as datas de assinaturas pelos partícipes em datas diversas, muitas delas inclusive após o citado início de vigência, conforme observado na tabela a seguir:

PARTÍCIPE	DATA DE ASSINATURA (INÍCIO DA VIGÊNCIA: 27/04/2020)
Junta Comercial do Estado do Ceará	27/04/2020



Junta Comercial do Estado do Mato Grosso	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Amazonas	28/04/2020
Junta Comercial do Estado de Roraima	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Acre	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul	28/04/2020
Junta Comercial do Estado do Amapá	29/04/2020
Junta Comercial, Industrial e Serviços do DF	04/05/2020

Inferem na análise, que se descumpriu os ditames da Lei Federal nº 8.666/93, arts. 60, 64 e 116, bem como o art. 15, da Instrução Normativa 01/2005 – CGDF, no tocante à assinaturas e inclusão da expressão “.... independente da data da assinatura pelos representantes legais.....”, em cláusula contratual.

A Equipe de Auditoria alega que foi requerida informação, por meio da Solicitação de Informação Nº 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP (117265295), e que até a data do encerramento dos trabalhos não houve manifestação por parte do gestor. A solicitação de Informação foi a seguinte:

“1) Informar, em relação aos Processos 04019-00001231/2020-90 e 04019-00001350/2022-12 (Convênios nº 11/2020 e nº 15/2022, respectivamente), qual a base legal que autoriza que a vigência dos convênios seria de determinado período, independentemente da data de assinatura pelos representantes legais (Cláusula Décima Terceira de ambos os convênios).”

A causa apontada para a situação foi “Início de execução de convênios sem ciência e autorização de todos os partícipes.”. A consequência para isso é a de “Convênios sendo executados com vício relativo ao início da vigência, com desdobramentos para as datas de todas as ações posteriores, como celebração de termos aditivos e data limite para prestação de contas.”

Esta autarquia, a par dos fatos apurados e o compilado de evidências, tem a informar que o documento acima foi proposto para assinatura digital através da plataforma de assinaturas do SEBRAE, link <https://www.sgolite.sebrae.com.br/> que, por vezes apresentou falhas de conexão, impedindo que as assinaturas se efetivassem ao mesmo tempo, especialmente considerando que cada um dos partícipes está sediado em uma Unidade da Federação.

Quanto à Solicitação de Informação nº 34/2023, cumpre-nos informar que a manifestação da Jucis-DF dependia de resposta do Sebrae Nacional, uma vez que a confecção do ajuste e fundamentações é de responsabilidade daquela Instituição, verdadeiramente concedente (pelo tamanho do aporte). Dessa forma, a resposta ao solicitado encontra-se acostada no Processo nº 00480-00003091/2023-66, Ofício nº 581/2023- Jucis-DF (118826798).

Em sua manifestação o gestor informa que o atraso de algumas assinaturas se deve a falhas de conexão da plataforma de assinaturas do SEBRAE. Entretanto, não foram apresentadas justificativas acerca de mesmo com datas diferentes de assinatura, a data de início da vigência do convênio (sem todas as assinaturas apostas) foi mantida.

Já em relação à resposta requerida por meio da Solicitação de Informação nº 34/2023 CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP (117265295) - encaminhada fora do prazo dos trabalhos de auditoria -, informa-se que sua análise será feita no presente momento.



Por meio do Ofício N° 581/2023 - JUCIS-DF/PRESI, de 22/08/2023 (118826798), foi informado o seguinte:

Cumprimentando-o cordialmente, em atenção à Solicitação de Informação N° 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP, comunico que esta Autarquia oficiou em 12 de julho de 2023 o SEBRAE NACIONAL solicitando que tal órgão apresentasse a esta autarquia as informações requeridas na Solicitação de Informação N° 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP (117265295), uma vez que os documentos mencionados na solicitação foram elaborados pelo SEBRAE, em conjunto com a JUCEC.

De tal modo, em 01/08/2023 anexamos aos presentes autos a Nota Técnica UASJUR (118826703) emitida pelo SEBRAE apresentando esclarecimentos quanto "a base legal que autoriza que a vigência dos convênios seria de determinado período, independentemente da data de assinatura pelos representantes legais", conforme requerido na Solicitação de Informação N° 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP, da CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL.

Em suma, o SEBRAE esclarece que não observa regramento federal no tocante a convênios, uma vez que possui legislação própria, quais sejam a Instrução Normativa n° 41/2022 e o Manual de Convênios.

Comunica que no que tange à contagem do prazo de vigência dos instrumentos jurídicos, a determinação do prazo é objeto de alinhamento interno, tendo em vista a necessidade de controle dos documentos por numeração e verificação da regularidade fiscal, que ocorre no momento da emissão do documento.

Concluindo que não há qualquer irregularidade no procedimento, tendo em vista que nas datas das assinaturas as partes aderem aos termos do documento e convalidam a relação jurídica formada, bem como não se observa nenhum prejuízo na relação jurídica formada, uma vez que os recursos só foram repassados após a assinatura de todos os partícipes dos convênios, de forma que há regularidade na disposição de vigência dos convênios, independente da data de assinatura pelos representantes legais.

Diante o exposto, restituo os presentes autos para conhecimento quanto ao teor da Nota Técnica UASJUR (118826703), esclarecendo os pontos questionados na Solicitação de Informação N° 34/2023 - CGDF/SUBCI/COAUC/DAESP (117265295).

Por fim, renovo os votos de estima e consideração, colocando-me à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.?

Após análise da manifestação prestada pelo SEBRAE, verifica-se que sua afirmação de que "(...) o SEBRAE esclarece que não observa regramento federal no tocante a convênios, uma vez que possui legislação própria, quais sejam a Instrução Normativa n° 41/2022 e o Manual de Convênios" não deve prosperar, levando-se em conta basicamente dois fatores que ensejam a aplicação das normas supracitadas (Lei n° 8.666/1993 e Instrução Normativa n° 01/2005 – CGDF): a participação do Distrito Federal e a transferência de recursos públicos.

Tal entendimento foi proferido pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, por meio do Parecer PROCAD n° 084/2013, do qual destaca-se:

1) Quando o **DISTRITO FEDERAL** por seus órgãos ou entidades, celebrar ajuste em que haja **transferência de recursos públicos**, visando a execução de programas de



trabalho, projetos, atividades, operações especiais ou eventos de interesse público, em regime de mútua cooperação, **adotará como instrumento o CONVÊNIO**, além de **respeitar as disposições do art.116 da Lei n.8.666/93, da IN 01/2005-CGDF e das demais normas** que regulem a situação específica objeto do ajuste. (...) (grifos nossos).

Assim, entende-se que toda vez que o Distrito Federal (seja através de órgão despersonalizado integrante da administração direta ou por pessoa jurídica integrante da administração indireta) participar de Convênios, Ajustes ou Acordos que exijam repasses de contraprestações financeiras, deve ser observada a incidência da Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005 da Controladoria Geral do Distrito Federal, em conformidade com o artigo 116 da Lei nº 8666/1993.

Dessa maneira, ficam mantidas as recomendações.

### *Causa*

#### **Em 2021 e 2022:**

Início de execução de convênios sem ciência e autorização de todos os partícipes.

### *Consequência*

Convênios sendo executados com vício relativo ao início da vigência, com desdobramentos para as datas de todas as ações posteriores, como celebração de termos aditivos e data limite para prestação de contas.

### *Recomendações*

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**

- R.4) Verificar nas cláusulas de convênios celebrados se a condição para início de sua vigência está vinculada à data de assinatura por todos os partícipes, e não a mera indicação do período que o convênio será executado, independentemente da data de sua assinatura.
- R.5) Informar, em relação aos Processos 04019-0000001231/2020-90 e 04019-0000001350/2022-12 (Convênios nº 11/2020 e nº 15/2022, respectivamente), qual a base legal que autoriza que a vigência dos convênios seria de determinado período, independentemente da data de assinatura pelos representantes legais (Cláusula Décima Terceira de ambos os convênios).

## **2.2 Prestação de Contas de Parceria**

### **2.2.1. FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL DE CONVÊNIOS**



### Classificação da falha: Tipo B

Durante os trabalhos de auditoria foram observadas algumas falhas nos procedimentos adotados pela JUCIS-DF no tocante à análise da prestação de contas parcial de Convênios celebrados com a Junta, a seguir melhores descritos.

Quanto ao Processo nº 04019-00001231/2020-90 (Convênio nº 11/2020 - Projeto Empreendedor Digital), verificou-se que a análise de prestação de contas parcial do Convênio não foi devidamente analisada pela Comissão Executora.

A Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), partícipe executor do Convênio, encaminhou toda a documentação referente à Primeira Prestação de Contas Parcial do Convênio nº 11/2020 em 01/03/2021 (62288305). Ocorre que a Comissão Executora do Convênio simplesmente elaborou os documentos padronizados: Relatório Circunstanciado nº 3 /2021 - JUCIS-DF/PRESI/SG/DT (62346005) e Atesto nº 2/2021 - JUCIS-DF/PRESI/SG/DTI (62353303), referentes ao primeiro repasse, no valor de R\$ 551.551,00, que não somente em nenhum momento fizeram referência à análise da prestação de contas parcial, bem como não verificaram sua conformidade com a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

Ainda assim, logo após os documentos supracitados no processo consta o Despacho - JUCIS-DF/PRESI/SG/DTI, de 21/05/2021 (62405309)

À Diretoria Administrativa Financeira,  
C/ vistas à Secretaria Geral,

Após análise e acostamento dos documentos encaminhados pela JUCEC (Junta Comercial do Estado do Ceará) executora do convênio 11/2020, (62288305), (62288305), (62288650), (62288990), (62289628), (62290073), (62290322), (62290869), (62291077), (62291271), (62291750) e (62292740) **referente a 1ª Prestação de Contas Parcial do Convênio EMPREENDEDOR DIGITAL** e a extração de dados do GLPI, resultando no Relatório de chamados atendidos e fechados da Junta Comercial, Industrial e Serviços do DF, (62318797), **esta Comissão Executora, visando subsidiar a prestação de contas parcial, elaborou o Relatório Circunstanciado 3 (62346005) e o Atesto 2 (62353303), confirmando os serviços prestados.**

Segue o presente processo, para as demais providências pertinentes.

Apesar do afirmado no despacho, verifica-se que a análise da prestação de contas parcial do Convênio não obedeceu ao disposto nos artigos 26, 29, 30 e 31 da Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF:

### SEÇÃO II

#### Prestação de Contas Parcial



Art. 30. **A Prestação de Contas Parcial é aquela pertinente a cada uma das parcelas de recursos liberados**, composta pela documentação especificada nos **itens III a VIII e X**, quando houver, do Art. 26 desta Instrução Normativa.

Art. 31. A Prestação de Contas Parcial e, em especial, o Relatório de Execução Físico-Financeira (Anexo III) serão analisados de acordo com os critérios estabelecidos no § 1º do Art. 29.

Art. 29. (...)

§ 1º **A prestação de contas, parcial ou final, será analisada e avaliada na unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, que emitirá parecer abordando os seguintes aspectos:**

I - técnico - quanto à execução física e alcance dos objetivos do convênio, podendo o setor competente valer-se de laudos de vistoria ou de informações obtidas junto a autoridades públicas do local de execução do convênio;

II - financeiro - quanto ao bom e regular emprego dos recursos do convênio.

Art. 26. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito à apresentação da **prestação de contas** final sobre a aplicação integral dos recursos recebidos, a qual será constituída por **relatório de cumprimento do objeto** acompanhado das seguintes peças:

III - Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III;

IV - Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso, e os respectivos saldos - Anexo IV;

V - Relação de Pagamentos - Anexo V;

VI - Relação de Bens adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos do convênio e da contrapartida - Anexo VI;

VII - Extrato da conta bancária específica, contemplando a movimentação ocorrida no período compreendido entre a data da liberação da 1ª parcela até a data da efetivação do último pagamento, e conciliação bancária, quando for o caso;

VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia;

IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos à conta indicada pelo concedente, ou Guia de Recebimento - GR, quando recolhido ao Tesouro Distrital. **(grifos nosso)**

Conforme dito, em seu relatório, a Comissão Executora não se ateu aos elementos e à análise da norma supracitada. A título de exemplo, cita-se o Relatório de Execução Físico-Financeira (62288990) encaminhado, que não segue os padrões determinados pelo Anexo III da IN nº 01/2005 - CGDF, tampouco informou sobre o confronto entre as metas programadas e executadas.

Por fim, situação semelhante foi observada na análise do Processo nº 04019-00001350/2022-12 (Convênio nº 15/2022 – Projeto REDESIM Conectada), onde o Relatório Circunstanciado n.º 2/2023 - JUCIS-DF/PRESI/SG/URE/GAIC, de 21/06/2023 (115658823) e Atesto 2 (115670403), referentes ao primeiro repasse no valor de R\$845.374,15, seguiram os



mesmos moldes dos já citados no Processo nº 04019-00001231/2020-90, sendo também tratados indevidamente como sendo de prestação de contas parcial.

Por meio do Ofício Nº 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI Nº 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação de auditoria com o seguinte:

A respeito do item 2.2 - Prestação de Contas de Parceria, Prestação de Contas de Parceria, subitem 2.2.1 -FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS PARCIAL DE CONVÊNIOS, o relatório aponta como fato “Durante os trabalhos de auditoria foram observadas algumas falhas nos procedimentos adotados pela JUCIS-DF no tocante à análise da prestação de contas parcial de convênios celebrados com a Junta, a seguir melhores descritos.

Quanto ao Processo nº 04019-00001231/2020-90 (Convênio nº 11/2020 – Projeto Empreendedor Digital), verificou-se que a análise de prestação de contas parcial do convênio não foi devidamente analisada pela Comissão Executora.

A Junta Comercial do Estado do Ceará (JUCEC), partícipe executor do convênio, encaminhou toda a documentação referente à Primeira Prestação de Contas Parcial do Convênio nº 11/2020 em 01/03/2021 (62288305). Ocorre que a Comissão Executora do Convênio simplesmente elaborou os documentos padronizados: Relatório Circunstanciado n.º 3/2021 - JUCIS-DF/PRESI/SG/DT (62346005) e Atesto n.º 2/2021 - JUCIS-DF/PRESI/SG/DTI (62353303), referentes ao primeiro repasse, no valor de R\$ 551.551,00, que não somente em nenhum momento fizeram referência à análise da prestação de contas parcial, bem como não verificaram sua conformidade com a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

Ainda assim, logo após os documentos supracitados no processo, consta o Despacho - JUCIS-DF/PRESI/SG/DTI, de 21/05/2021 (62405309):

À Diretoria Administrativa Financeira, C/ vistas à Secretaria Geral, "Após análise e acostamento dos documentos encaminhados pela JUCEC (Junta Comercial do Estado do Ceará) executora do convênio 11/2020, (62288305), (62288305), (62288650), (62288990), (62289628), (62290073), (62290322),(62290869), (62291077), (62291271), (62291750) e (62292740) referente a 1ª Prestação de Contas Parcial do Convênio EMPREENDEDOR DIGITAL e a extração de dados do GLPI, resultando no Relatório de chamados atendidos e fechados da Junta Comercial, Industrial e Serviços do DF, (62318797), esta Comissão Executora, visando subsidiar a prestação de contas parcial, elaborou o Relatório Circunstanciado 3 (62346005) e o Atesto 2 (62353303), confirmando os serviços prestados".

Apesar do afirmado no despacho, verificou-se que a análise da prestação de contas parcial do convênio não obedeceu ao disposto nos artigos 26, 29, 30 e 31 da Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

Conforme dito, em seu relatório, a Comissão Executora não se ateu aos elementos e à análise da norma supracitada. A título de exemplo, cita-se o Relatório de Execução Físico-Financeira (62288990) encaminhado, que não segue os padrões determinados pelo Anexo III da IN nº 01/2005 - CGDF, tampouco informou sobre o confronto entre as metas programadas e executadas.

Por fim, situação semelhante foi observada na análise do Processo nº 04019-00001350/2022-12 (Convênio nº 15/2022 – Projeto REDESIM Conectada), onde o Relatório Circunstanciado n.º 2/2023 - JUCIS-DF/PRESI/SG/URE/GAIC, de 21/06/2023 (115658823) e Atesto 2 (115670403), referentes ao primeiro repasse no valor de



R\$845.374,15, seguiram os mesmos moldes dos já citados no Processo nº 04019-00001231/2020-90, sendo também tratados indevidamente como sendo de prestação de contas parcial."

Como causa, " Desconhecimento, por parte dos executores de convênio, da obediência à Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF, tendo como Consequência Possibilidade de prejuízo ao erário pela aprovação de Prestação de Contas Parcial dos convênios realizada sem a observância dos ditames legais."

Nesse ponto, embora não tenham sido obedecidos, fielmente, os padrões e procedimentos prescritos no diploma legal citado, é imperioso frisar que todo o objeto contratado foi devidamente entregue como previsto no plano de trabalho, e foram cumpridos os requisitos previstos nos artigos 30 e 31, o que pode ser comprovado pelos atestos (50957836, 62353303, 84815524), termo de aceite (93818518), relatório de execução físico-financeira (62288990), Parecer Jurídico da JUCEC sobre a forma de contratação da empresa (49166495) e publicação do extrato da dispensa de licitação (49166488), todos inseridos no processo.

Cumprir ressaltar que a JUCIS-DF é apenas partícipe do convênio e, embora tenha que cumprir as obrigações previstas na IN nº 01/2005, o relatório de execução físico financeiro foi apresentado pela JUCEC, que é a executora do convênio, no qual participam o SEBRAE Nacional e mais 8 Juntas Comerciais do país, nos padrões de exigência estabelecidos pelo Estado do Ceará e pelo SEBRAE Nacional (doc 62288990), mas contendo todos os tópicos do modelo do Anexo III.

Em sua manifestação o gestor informa que, mesmo com a ocorrência da falha ora descrita, que o objeto contratado foi devidamente entregue, e que a JUCIS-DF é apenas partícipe do convênio. Assim como informado na constatação de auditoria citada no subitem anterior, toda vez que o Distrito Federal participar de Convênios, deve ser observada a incidência da Instrução Normativa nº 01, de 22 de dezembro de 2005 da Controladoria Geral do Distrito Federal, em conformidade com o artigo 116 da Lei nº 8666/1993, o que não foi observado no caso.

Novamente não foram informadas medidas concretas em relação ao atendimento das recomendações, que restam mantidas.

### ***Causa***

#### **Em 2021 e 2023:**

Desconhecimento, por parte dos executores de convênio, da obediência à Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

### ***Consequência***

Possibilidade de prejuízo ao erário pela aprovação de Prestação de Contas Parcial dos convênios realizada sem a observância dos ditames legais.

### ***Recomendações***

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**



- R.6) Instituir ou atualizar, caso existam, listas de verificação, check lists ou Procedimento Operacional Padrão - POPs subitem com intuito de observar – por ocasião da prestação de contas parcial dos convênios, a observância às normas de regência, em especial a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF, informando de forma clara e adequada que os documentos apresentados para a prestação de contas mostram-se suficientes e fidedignos a fim de comprovar a regular aplicação de recursos públicos mediante convênio;
- R.7) Em relação ao Convênio nº 15/2022 – ainda vigente – solicitar aos membros da Comissão Executora que analisem adequadamente a documentação apresentada para a prestação de contas parcial, especialmente em confronto com a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

## 2.2.2. ATRASO NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

Classificação da falha: Tipo B

Observou-se que a análise da prestação de contas final do Processo nº 04019-00001231/2020-90 (Convênio nº 11/2020 - Projeto Empreendedor Digital), foi realizada com atraso, em desconformidade com a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF, cujo prazo acerca da análise da prestação de contas final do convênio está previsto em seus artigos 26 e 29:

### CAPÍTULO VIII

Da Prestação de Contas

#### SEÇÃO I

Da Prestação de Contas Final

Art. 26. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito à apresentação da prestação de contas final sobre a aplicação integral dos recursos recebidos, a qual será constituída por relatório de cumprimento do objeto acompanhado das seguintes

peças:

(...)

§ 4º **A prestação de contas final será apresentada ao concedente no prazo de até sessenta dias contados do término da vigência do convênio**, conforme disposto no inciso III do art. 7º desta Instrução Normativa.

(...)

Art. 29. **A partir da data do recebimento da prestação de contas final, a unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 26 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciamento sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada**, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para manifestação da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para pronunciamento do ordenador de despesa.



(...) (grifos nossos)

Considerando que o Convênio nº 11/2020 teve seu término de vigência em 26/04/2022, a documentação referente à prestação de contas final do ajuste deveria ter sido enviada até o dia 24/06/2022, e analisada pela JUCIS-DF até a data de 22/08/2022.

Entretanto, conforme análise dos autos, a Junta Comercial do Ceará, na condição de partícipe executor, somente encaminhou a prestação de contas final à JUCIS/DF em 21/12/2022, com 181 dias de atraso (102818500). Já a JUCIS-DF, por sua vez, somente elaborou relatório sobre a prestação de contas final em 20/06/2023 (115533413), ou seja, com 182 dias de atraso (e considerando a data de entrega pela Junta do Ceará como sendo 21/12/2022).

Por meio do Ofício Nº 865/2023 – JUCIS-DF/PRESI (124818748), de 19/10/2023 (Processo SEI Nº 00480-00003628/2023-98), o gestor se manifestou para a presente constatação de auditoria com o seguinte:

Por último, o item 2.2.2 - ATRASO NA ANÁLISE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO.

O relatório aponta como fato “ Observou-se que a análise da prestação de contas final do Processo nº 04019-00001231/2020-90 (Convênio nº 11/2020 - Projeto Empreendedor Digital), foi realizada com atraso, em desconformidade com a Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF, cujo prazo acerca da análise da prestação de contas final do convênio está previsto em seus artigos 26 e 29:

Considerando que o Convênio nº 11/2020 teve seu término de vigência em 26/04/2022, a documentação referente à prestação de contas final do ajuste deveria ter sido enviada até o dia 24/06/2022, e analisada pela JUCIS-DF até a data de 22/08/2022.

Entretanto, conforme análise dos autos, a Junta Comercial do Ceará, na condição de partícipe executor, somente encaminhou a prestação de contas final à JUCIS/DF em 21/12/2022, com 181 dias de atraso (102818500). Já a JUCIS-DF, por sua vez, somente elaborou relatório sobre a prestação de contas final em 20/06/2023 (115533413), ou seja, com 182 dias de atraso (e considerando a data de entrega pela Junta do Ceará como sendo 21/12/2022). Causa para tanto, segundo o relatório, “ Desconhecimento, por parte dos executores de convênio, da obediência à Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF e, como Consequência Possibilidade de prejuízo ao erário pela irregularidade na aplicação dos recursos em convênio, a ser identificada após um longo período após o fim da vigência do ajuste.”

Nesse sentido, esta autarquia esclarece que, no dia 18/02/2022, foi enviado o Ofício 31 à Junta Comercial do Ceará, solicitando o envio da documento pertinente à prestação de contas final do convênio (80468259).

No dia 31 de março foi enviado o Ofício 64, reiterando o Ofício nº 31/2022, solicitando a documentação para prestação de contas (83407518).

Por sua vez, a JUCEC enviou a 2ª Prestação de contas parcial no dia 12/04/2022, seguindo o padrão da Instrução Normativa nº 41 do SEBRAE Nacional (84458680, 84459913, 84460013, 84460015, 84460021, 84460040, 84460049, 84460054, 84460061, 84460069, 84460126, 84460139, 84460157).



Com base na documentação apresentada, a Comissão executora elaborou relatório circunstanciado (84460164), atesto (84815524) e Nota Técnica 1 (92345276) solicitando os documentos da prestação de contas final do Convênio nº 11/2020 e do Termo Aditivo nº 01/2021, o que se deu em 2/08/2022).

Em 21/12/2022, como os documentos ainda não haviam sido enviados, a Comissão Executora reiterou, na Nota Técnica 3 (102305969), a solicitação para envio dos documentos, os quais foram encaminhados em 23/12/2022 (102818500).

Neste ponto, é preciso lembrar que no dia 1 de janeiro de 2023, por meio do Decreto nº 44.101, de 1º de janeiro, publicado na Edição Extra do Diário Oficial do Distrito Federal nº 1-A, a estrutura da JUCIS-DF foi alterada, extinguindo 30% (trinta por cento) dos cargos, dentre eles, de membros da Comissão Executora.

A JUCIS-DF, que é um órgão extremamente técnico, viu-se na necessidade de fazer várias mudanças internas para conseguir manter em dia os serviços que oferta aos cidadãos do Distrito Federal. Tudo isso acabou ocasionando atraso na publicação da Portaria que nomeou nova comissão para análise da documentação da prestação de contas final (114318151).

Entretanto, embora tenha havido atraso, é preciso destacar que já havia sido anexado aos autos o Relatório de Gestão e Monitoramento (93818480) e o termo de aceite das evolutivas (93818592).

Os documentos de prestação de contas foram analisados pela nova comissão, no Relatório Circunstanciado nº 1/2023 (115533413), ratificado pela Auditoria interna (115876031), concluindo que todas as entregas planejadas foram realizadas, de modo que, ao final, não houve dano ou prejuízo ao Erário.

Por derradeiro, com o fito de divulgar ou melhor posicionar o entendimento sobre a Jucis-DF no tocante ao seu relacionamento e funcionamento sistêmico, convém um breve histórico.

A administração pública indireta é o fruto da descentralização administrativa, isto é: da criação de novos entes com personalidade jurídica própria com o fito de atribuir a eles uma função administrativa específica para a descentralização das competências, antes localizadas, tão somente, na administração pública direta.

A partir de 04 de julho de 2019, por força da Lei nº 6.315, a Junta Comercial, Industrial e Serviços do Distrito Federal passou a fazer parte do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal. Antes dessa data, a autarquia era um Departamento vinculado à Secretaria da Pequena e Média Empresa do Ministério da Economia.

No ano de 2012 as Juntas Comerciais interessadas em modernizar sua prestação de serviços iniciaram uma parceria com o Sebrae Nacional para implementar tecnologias que rompessem com uma prestação de serviços burocrática e cartorial.

Naquele ano foi assinado um convênio denominado Integrar, que teve como principal objetivo iniciar um processo de digitalização das Juntas Comerciais, e ainda, realizar integrações de sistemas com órgãos e Prefeituras que são envolvidos na formalização de uma empresa.

A principal entrega desse convênio foi a implantação do “sistema Integrar”, em 13 estados da federação, sendo fundamental para a implementação da Lei Federal Lei nº 11.598/07, denominada Lei da REDESIM.

Em 2016, com a intenção de continuar trabalhando para reduzir a burocracia e rever toda sua prestação de serviços, as Juntas Comerciais e o Sebrae Nacional assinaram novo convênio, denominado “Junta Digital”. Com o Junta Digital, as Juntas Comerciais signatárias do convênio passaram por uma revolução digital iniciada com a substituição do Sistema de Registro SIARCO pelo Sistema de Registro Mercantil – SRM.



A mudança do sistema de registro possibilitou às Juntas Comerciais ofertar serviços pela internet, especialmente os serviços de registro empresarial, certidões, livros e retirada de documentos.

Paralelamente, as Juntas Comerciais também receberam apoio para digitalizar seus acervos documentais por meio de projetos com os SEBRAE UF dos seus respectivos estados. Como principal entrega desse convênio, além da manutenção do Sistema Integrar (sistema implantado no convênio Integrar), foi a implantação do SRM e a oferta de serviços das Juntas Comerciais pela internet, trazendo comodidade para constituir, alterar ou encerrar as atividades de uma empresa, sem sair do seu negócio.

Após a revolução propiciada pelo convênio Junta Digital, no ano de 2018, as Juntas Comerciais e o Sebrae assinaram o convênio denominado “Redesimples Digital”. O Redesimples Digital possibilitou às Juntas Comerciais dar um passo mais ousado na sua prestação de serviços, automatizando o registro empresarial para algumas naturezas jurídicas. Como entrega de destaque do Redesimples Digital, destaca-se o registro automático para empresário individual e sociedade LTDA, onde passou a ser possível registrar uma empresa em segundos. Somado a esse feito, o Redesimples Digital possibilitou a revisão das integrações de todos os órgãos da REDESIM, gerando como entrega a efetivação da entrada e saída única de documentos, conforme preconiza a Lei da REDESIM.

Ao final das três parcerias (Integrar, Junta Digital e Redesimples Digital) é fácil averiguar a melhoria significativa na prestação de serviços nas Juntas Comerciais parceiras do Sebrae Nacional. Aquela ideia de um órgão cartorial e burocrático deu lugar ao um órgão eficiente, digital, moderno e tecnológico. As Juntas parceiras viraram referência em serviços pela internet, em especial com o registro automático, e trabalharam ativamente para implementar a REDESIM nos seus respectivos estados.

No final de 2018 as Secretarias de Fazenda de todos os estados partícipes dos convênios já estavam integradas à REDESIM, assim como as capitais de cada estado. Os órgãos de licenciamento estaduais também haviam se integrado à REDESIM, via integrador, assim como mais de 400 prefeituras do interior dos diferentes estados que participaram dos convênios citados. Consolidava-se daí um novo papel das Juntas Comerciais, como órgão responsável pelo integrador estadual da REDESIM e um órgão digital, simples, fácil e facilitador do empreendedorismo.

Destaca-se que no decorrer dessa parceria resultou na institucionalização da Solução Pública Empreendedor Digital, formada pelos sistemas SRM e integrador Integrar (sistemas de funcionamento e operacionalização do registro empresarial das Juntas Comerciais).

Com a doação dos sistemas e fontes pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (partícipe executora dos convênios anteriores citados) às Juntas signatárias dos convênios Integrar, Junta Digital e Redesimples Digital. Com isso, as Juntas Comerciais passaram a ser proprietárias da Solução Pública Empreendedor Digital e firmaram acordo para manutenção compartilhada desta ferramenta.

Dessa forma, após a criação da Jucis-DF e por meio da Federação das Juntas Comerciais – FENAJU, foi ofertado a esta autarquia a possibilidade de participar de um novo convênio, em forma de rateio, a depender do quantum de serviços e/ou soluções, tendo em vista o aporte financeiro por parte do SEBRAE Nacional.

Portanto, no início da pandemia do COVID 19, em abril de 2020, as Juntas Comerciais e o Sebrae Nacional firmaram o convênio denominado “Empreendedor Digital”, passando a ter a JUCEC como partícipe executora e com a intenção de levar a solução pública para outros estados da federação e ainda desenvolver soluções tecnológicas inovadoras e disruptivas para o registro e a legalização de empresas no Brasil. Impulsionado pela Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019), as Juntas Comerciais signatárias do convênio tinham como desafio simplificar ainda mais a formalização de empresas, em especial das micro e pequenas.



Impactadas pela tragédia da pandemia do COVID 19, já no início do convênio, todas as Juntas Comerciais signatárias adaptaram sua prestação de serviços para um atendimento totalmente digital e virtual. Graças aos investimentos realizados nos convênios anteriores, as Juntas Comerciais do Empreendedor Digital não precisaram fazer nenhum investimento tecnológico adicional para a continuidade da prestação de serviços no contexto da realidade de tragédia sanitária do COVID, mas apenas adaptações de fluxo de negócio e de comunicação para a população.

Feita as considerações iniciais, em histórico, denota-se que restava a Jucis-DF aproveitar essa oportunidade, tendo em vista a vantagem financeira, pois em se contratar uma modernização do sistema sairia em maior custo do que ratear os custos com as nove juntas parceiras e o grande aporte do Concedente Sebrae.

O gestor em sua manifestação limitou-se a justificar as circunstâncias em que se deu o atraso na análise da prestação de contas final do Convênio nº 11/2020, tanto por parte da Junta Comercial do Ceará como da Junta Comercial do Distrito Federal. Como não houve menção ao atendimento da recomendação, ela permanece no presente relatório.

### ***Causa***

#### **Em 2022 e 2023:**

Desconhecimento, por parte dos executores de convênio, da obediência à Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF.

### ***Consequência***

Possibilidade de prejuízo ao erário pela irregularidade na aplicação dos recursos em Convênio, a ser identificada após um longo período após o fim da vigência do ajuste.

### ***Recomendações***

#### **Junta Comercial e Industrial e de Serviços do Distrito Federal:**

R.8) Orientar formalmente aos setores envolvidos de obedecer aos ditames da Instrução Normativa nº 01/2005 – CGDF em relação aos prazos para análise da prestação de contas final de Convênio, de modo que haja tempo hábil para que eventuais desconformidades possam ser detectadas e corrigidas tempestivamente.

## **3. CONCLUSÃO**

---

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:



DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2.1.1., 2.1.2., 2.1.3. e 2.1.4.	Tipo B
Prestação de Contas de Parceria	2.2.1. e 2.2.2.	Tipo B

Brasília, 23/10/2023

Diretoria de Auditoria nas Áreas de Economia, Serviços e Políticas Públicas-DAESP



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 30 /10/2023, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **SDF15C89.8D577121.D7EC9270.F407D3A1**