



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2657/2022/COREP - ACESSO RESTRITO/COREP/CRG

PROCESSO Nº 00190.106133/2020-51

1. ASSUNTO

1.1. Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Avocação pela Corregedoria-Geral da União (CRG). Análise para fins de decisão quanto à continuidade da apuração (reinstauração) do PAR pela CRG.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se da análise dos elementos de informação objeto do PAR Nº 21000.052358/2018-25 instaurado pela então Ministra do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) por meio da Portaria nº 9, de 12 de fevereiro de 2019 (publicada no DOU nº 33, Seção 2, p. 6, de 15/02/2019), e ali iniciado – ora avocado –, com vistas a fornecer subsídios para fins de decisão acerca da continuidade, ou não, da apuração por parte desta Corregedoria-Geral da União (CRG) (documento/Arquivo “[012]-6542860_Portaria_N_9_Publicada_DOU” constante do “Processo 21000.052358/2018-25” nestes autos – SEI 1700886 a 1709612).

2.2. A instauração do PAR decorreu da identificação de supostos indícios de irregularidades na contratação, pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, no âmbito do Edital/Concorrência nº 112/2014, de 20/10/14 (e respectivo Contrato nº 214039 em 11/11/2014), da empresa Magna Sistemas Consultoria S/A (CNPJ 01.165.671/0001-75) para a execução dos serviços ali descritos, a saber, *“a realização de migração e manutenção evolutiva e adaptativa de versão da Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, incluindo a implantação da Gestão de Trânsito Vegetal – GTV, como também a Gestão de Programas e Projetos de Política Agrícola para o MAPA”*, tendo o MAPA como beneficiário/destinatário desses serviços.

Do juízo de admissibilidade, no MAPA, recomendando a instauração de PAR (e PAD)

2.3. O juízo de admissibilidade que, ao final, determinou a instauração, pelo MAPA, do PAR em referência – e também de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) – foi realizado pela Nota Técnica nº 176/2018/CORREG/SE, de 09/11/18, no âmbito do Processo/MAPA nº 21000.023614/2018-77 (documento/Arquivo “[002]-6063944” constante do “Processo 21000.052358/2018-25” nestes autos – SEI 1700886 a 1709612 – idem (p. 2353/2359 do documento/Arquivo “[001]-6062140_Anexo_Processo_21000.023614_2018_77” constante do “Processo 21000.052358/2018-25” nestes autos – SEI 1700886 a 1709612).

2.4. Nessa Nota Técnica nº 176/2018/CORREG/SE, de 09/11/18, a Corregedoria do MAPA discorreu sobre os diversos pontos relacionados à investigação, tendo como base os elementos de informação contidos nos documentos internos produzidos acerca do assunto, inclusive fazendo referência e/ou reproduzindo parte deles, quais sejam:

- Nota Técnica nº 2/2018/DP1-SE/SE/MAPA, de 02/07/18, elaborada pela Diretoria de Programas da Secretaria Executiva (p. 2146/2147 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);
- Nota Técnica nº 3/2018/DP1-SE/SE/MAPA, de 23/07/18, elaborada pela Diretoria de Programas da Secretaria Executiva (p. 2280/2283 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);
- Nota Técnica nº 5/2018/DP1-SE/SE/MAPA, de 27/08/18, elaborada pela Diretoria de Programas da Secretaria Executiva (p. 2289/2290 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);
- Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/18, elaborada pela Assessoria Especial de Controle Interno - AECI (p. 2294/2327 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

Dados de apuração constantes da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/18

2.5. A Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/18 (p. 2294/2327 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3), tendo como referencial as análises feitas nas notas técnicas elaboradas anteriormente no MAPA, assim como os demais documentos existentes sobre o assunto, incrementando as análises até então realizadas, consolidou o entendimento que determinou, a partir do juízo de admissibilidade, ao final, a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), razão pela qual constitui-se no documento balizador de encaminhamento do processo de apuração.

2.6. Conforme apontado na referida nota técnica, com base num sistema de parceria, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) mantém com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) um projeto, que é o Projeto de Cooperação Técnica – PCT BRA/IICA/13/004 – Fortalecimento do Sistema Brasileiro de Defesa Agropecuária, firmado em 26/12/2013 (assinado pelo/a: I. Governo Brasileiro, representado pela Agência Brasileira de Cooperação-ABC, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores; II. Instituição Executora, que é a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SDA/MAPA; e III. IICA). Por meio desse Projeto, com base em sua *expertise*, o IICA se compromete a prestar serviços de assessoria técnica/transferência de tecnologia ao MAPA, no âmbito de seu objetivo e termos ali estabelecidos, podendo, para tanto, valer-se de contratos/serviços de terceiros (empresas e/ou pessoas físicas) com vistas ao seu cumprimento/execução.

2.7. Ainda, no Sumário Executivo da referida nota técnica, aludindo ao objetivo da análise feita, é informado que (grifamos):

1. A presente nota técnica, atendendo ao Despacho GAB-SE (doc. SEI Nº 5483033), e com vista a subsidiar a decisão do Exmo. Senhor Secretário-Executivo, tem por objetivo promover a **análise detalhada da contratação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)** no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica – PCT BRA/IICA/13/004, cujo objetivo principal é o 'Fortalecimento do sistema brasileiro de Defesa Agropecuária'.

2. Neste sentido, **vislumbra-se ainda a análise completa do processo de contratação da empresa MAGNA SISTEMAS e seus aditivos**, para execução de consultoria especializada no âmbito da migração e manutenção evolutiva e adaptativa de versão da Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, incluindo a implantação da Gestão de Trânsito Vegetal – GTV, como também a Gestão de Programas e Projetos de Política Agrícola para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a conversão à plataforma definida pela metodologia de desenvolvimento de sistemas do MAPA.

3. No âmbito da execução contratual, **será analisada ainda, a documentação utilizada como base para os pagamentos efetuados.**

2.8. Após a análise dos fatos relacionados ao objetivo a que se propôs, realizada por meio de seus diversos tópicos, a referida nota técnica apresenta sua conclusão nos seguintes termos, *verbis*:

5. CONCLUSÃO

1. Pelos fatos narrados e destacados na presente Nota Técnica, opinamos pela **necessidade de instauração de processo disciplinar para apuração de responsabilidade dos servidores envolvidos; do competente processo de apuração de responsabilidade de Pessoa Jurídica (PAR – previsto na Lei nº 12.846, de 2013) para apuração da atuação da empresa prestadora de serviço contratada pelo IICA; bem como de Tomada de Contas Especial – TCE, para ressarcimento dos valores pagos indevidamente e dos prejuízos apurados, diante dos fortes indícios de ocorrência das seguintes irregularidades:**

a) Contratação de serviço de TI via PCT, gerando previsão de gasto indevido da ordem de R\$ 754.306,75 referente à taxa institucional devida ao IICA;

b) Restrição à ampla concorrência no procedimento licitatório com a contratação da única efetiva participante, no caso a empresa MAGNA SISTEMAS;

c) Direcionamento da licitação à empresa previamente selecionada – no caso a empresa MAGNA SISTEMAS;

d) Ato antieconômico – a partir da definição sumária de quantidades de UST/Ponto de função, sem memória de cálculo que justifique tal procedimento, e ainda, sem qualquer documentação relativa à pesquisa de mercado que pudesse balizar a contratação;

e) Realização de despesas sem respaldo contratual – considerado nulo de pleno direito, desde o dia 17/7/2016, quando o contrato foi renovado irregularmente;

f) Atesto de serviço técnico especializado de TI sem comprovação de que o servidor público tinha capacidade técnica para o ato;

g) Falha na fiscalização contratual, redundando na inércia de providências para o encaminhamento de sanções contratuais; e

h) Superfaturamento no pagamento:

a. relativo ao Produto 1 (Relatório de atualização da Plataforma PGA e sua validação), no mínimo, da ordem de R\$ 4.056.750,00; e

b. relativo ao Produto 8 (Relatório de migração da Plataforma PGA e PGV para a Plataforma Tecnológica do MAPA e respectiva documentação “artefatos”), no valor estimado mínimo de R\$170,00 para cada Ponto de Função pago na execução do contrato, podendo chegar ao limite de R\$ 1.079.840,00, caso seja verificado, ao final, o pagamento integral dos 6.352 PF contratados.

2. Finalmente, entendemos razoável a suspensão de qualquer novo pagamento que esteja em tramitação, até que as apurações indicadas no item anterior se encerrem.

2.9. Na sequência à edição da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/18 – que propôs a abertura de PAR (e também de PAD) em razão dos fatos -, o processo acerca do assunto tramitou pelas áreas/instâncias responsáveis no MAPA para fins de manifestação e providências, a exemplo das abaixo (grifamos):

- Despacho do Secretário-Executivo-Adjunto do MAPA, Raphael Vianna de Menezes, de 31/10/18: dirigido ao **Corregedor** e à Consultoria Jurídica, para adoção das providências cabíveis relacionadas, respectivamente, ao item 1 e 2 do tópico 5. **CONCLUSÃO** da referida nota técnica (p. 2329 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- **Despacho do Corregedor Seccional da Corregedoria/SE/MAPA, de 05/11/18: o qual, aludindo ao item 1 da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, decide “Encaminhar o presente processo à Coordenação desta Corregedoria, para análise e manifestação, fins subsidiar decisão de abertura de procedimento administrativo”** (p. 2331 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- Despacho do Secretário de Defesa Agropecuária do MAPA – SDE/MAPA, Luis Eduardo Pacifici Rangel, de 05/11/18: determinando ao “coordenador técnico do PCT/IICA da Secretaria de Defesa Agropecuária” que contribua com informações pormenorizadas para os pontos relacionados à Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA (p. 2334 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- Despacho do Coordenador (Coordenador técnico do PCT/IICA da SDA), Francisco Basílio de Freitas de Souza, de 06/11/18: dá ciência do Despacho de 05/11/18 do Secretário da SDA e informa que fará os esclarecimentos ali solicitados (p. 2335 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- **Despacho da Coordenadora da Corregedoria/SE/MAPA, de 07/11/18: o qual, aludindo ao Despacho do Corregedor Seccional da Corregedoria/SE/MAPA, de 05/11/18, encaminha o processo “Ao servidor Paulo Ferreira de Oliveira Júnior – SEPIC-CCOR/CCOR” para que o mesmo proceda a “análise e, sendo o caso, realização de diligências preliminares, a fim de instruir a consequente elaboração de juízo de admissibilidade**

por intermédio de Nota Técnica (p. 2336 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- PARECER nº 00712/2018/CONJUR-MAPA/CGU/AGU, exarado por Advogado da União, de 07/11/18, que se manifestou sobre a questão proposta no item 2 da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de suspensão de pagamentos relacionados ao Contrato firmado entre o IICA e a empresas Magna no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica – PCT BRA/IICA/13/004, assim como sobre outras questões relacionadas ao assunto (p. 2340/2349 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3);

- Despacho, de 09/11/18, do Diretor do Departamento de Administração do MAPA, Marcus Vinicius Severo de Souza Pereira, o qual, “na qualidade de Diretor Nacional do PCT BRA/IICA 16/001”, encaminha, à Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional – CGDI, com os seguintes dizeres: *encaminho o processo para seu conhecimento, no sentido de que sejam adotadas as providências recomendadas pela Conjur, ao longo do referido Parecer, junto aos demais membros integrantes do projeto* (p. 2352 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

2.10. Assim, no âmbito correccional, em cumprimento ao que foi determinado pelo titular da Corregedoria do MAPA, conforme descrito acima, elaborou-se, como juízo de admissibilidade, a Nota Técnica nº 176/2018/CORREG/SE, de 09/11/18, em cuja conclusão opina pela instauração de PAR (e também de PAD), o que de fato ocorreu, consoante já informado acima (p. 2353/2359 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3 - idem no documento “[002]” supracitado no item 4.3).

2.11. Por meio do Ofício nº 521/2020/CODI/CG/MAPA, de 04 de agosto de 2020 (SEI 1592369), o Corregedor-Geral do MAPA, em razão da avocação do PAD nº 21000.048907/2018-67, feita por esta CRG por meio do Ofício nº 16804/2019/CRG/CGU (SEI 8194643), de 13 de agosto de 2019, questionou sobre eventual interesse na avocação do PAR relacionado. Questionamento respondido positivamente por meio do Ofício nº 18387/2020/CRG/CG, de 15 de outubro de 2020 (SEI 1679605).

2.12. Em razão da avocação do referido PAR, representante da Magna Sistemas apresentou manifestação, com pedido de acolhimento em caráter informativo, sobre as irregularidades constatadas pela Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, a serem reavaliadas em juízo de admissibilidade por esta COREP/CRG/CGU.

2.13. É o relatório.

3. ANÁLISE

3.1. Como ressei das informações acima, a presente análise visa, em razão da avocação ocorrida, averiguar a regularidade e aderência, em relação às normas, do procedimento licitatório realizado, e da instauração e apuração, até então realizada no âmbito do MAPA, do PAR Nº 21000.052358/2018-25, para fins de decisão, nesta CRG/CGU, quanto à continuidade, ou não, da apuração por parte desta.

II.1. Do suposto superfaturamento

II.1.1. Considerações gerais

3.2. Dentre as supostas irregularidades apontadas na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/18, encontram-se aquelas descritas em sua “5. CONCLUSÃO”, item 1, que dizem respeito ao suposto superfaturamento, assim discriminadas (p. 2294/2327 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3):

h) Superfaturamento no pagamento:

a. relativo ao Produto 1 (Relatório de atualização da Plataforma PGA e sua validação), no mínimo, da ordem de R\$ 4.056.750,00; e

b. relativo ao Produto 8 (Relatório de migração da Plataforma PGA e PGV para a Plataforma Tecnológica do MAPA e respectiva documentação “artefatos”), no valor estimado mínimo de R\$ 1.079.840,00, caso seja verificado, ao final o pagamento dos 6.352 PF contratados.

3.3. Ocorre que, para uma melhor compreensão acerca das questões relacionadas ao sobredito superfaturamento, se faz necessário, previamente, apresentar algumas informações a respeito, como também transcrever algumas tabelas/quadros constantes daquela nota técnica, extraídos do *Anexo I-Termo de Referência* que compõe o Edital da Concorrência Nº 112/2014 e pertinentes ao procedimento licitatório/fatos examinados, como segue nos itens seguintes.

3.4. Antes, porém, de adentrar a esse ponto, é importante saber que o Edital da Concorrência Nº 112/2014, contendo todas as regras e informações sobre o procedimento licitatório, traz como parte de seu conteúdo, como citado acima, o Anexo I, que é o Termo de Referência (TR) o qual foi elaborado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (p. 183/200 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3; e p. 2141/2142 desse mesmo documento/Arquivo “[001]”, contendo o doc. 6.2. *Síntese do Andamento do Processo*).

3.5. Sabe-se que o objeto da contratação entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e a empresa Magna Sistemas, no âmbito da Concorrência nº 112/2014, de 20/10/14, tendo como destinatário dos serviços o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), visa atender ao “**Objetivo Imediato 5: Aprimorar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA**”, Produto “**5.9. Análise de desempenho da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) realizada e ajustes, visando a sua expansão para outras áreas técnica da SDA propostos**”, sendo esse objetivo um dos 09 (nove) objetivos que compõem a **Matriz Lógica do Projeto de Cooperação Técnica – PCT BRA/IICA/13/004 – Fortalecimento do Sistema Brasileiro de Defesa Agropecuária**, a qual, por sua vez, previa a entrega de um total de 57 produtos (p. 2294/2327 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3 - item 5 da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA).

3.6. Além disso, sabe-se também que esse Produto 5.9 do PCT se desdobra em 8 (oito) produtos os quais encontram-se descritos no tópico 4 do Termo de Referência - TR, que é o “**ANEXO I – TERMO DE REFERÊNCIA**” da Concorrência nº 112/2014 cujo Edital/Extrato foi publicado em 16/09/2014, a saber (p. 185 - TR à p. 183/200 - do documento/Arquivo “[001]”

supracitado no item 4.3):

4. DETALHAMENTO DO OBJETO E PRODUTOS A SEREM ENTREGUES

Os seguintes produtos deverão ser entregues pela empresa a ser contratada, permitindo assim o respectivo faturamento pela sua execução e aceite pelo Gestor responsável do referido produto. Os produtos que deverão ser entregues estão descritos abaixo:

- 4.1. Relatório contendo os procedimentos da atualização da plataforma da PGA e sua validação
- 4.2. Relatório contendo os procedimentos da instalação, configuração e testes do ambiente paralelo de segurança.
- 4.3. Relatório contendo as etapas detalhadas da migração da PGA para o ambiente atualizado
- 4.4. Relatório contendo o detalhamento da manutenção evolutiva da PGA com os objetos fontes desenvolvidos
- 4.5. Relatório contendo o detalhamento da manutenção adaptativa da PGV e outras aplicações necessárias com os objetos fontes desenvolvidos
- 4.6. Relatório contendo o detalhamento das atividades realizadas de suporte técnico
- 4.7. Relatório contendo o detalhamento da implantação e acompanhamento da Central de Apoio a PGA e Estados Integrados
- 4.8. Relatório contendo o detalhamento da migração da PGA e PGV para a Plataforma Tecnológica do MAPA e respectiva documentação (artefatos)

3.7. Correlacionado a esses 08 produtos encontra-se o Prazo e Período (Cronograma de Atividades e de Execução) para entrega de cada um deles, assim descrito no tópico 6 do referido Termo de Referência – TR – igualmente ao transcrito no item 19 do tópico 4. *ANÁLISE* da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, a saber (p. 192 - TR à p. 183/200 - do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3):

6. PRAZO E PERÍODO (CRONOGRAMA DE ATIVIDADES E DE EXECUÇÃO)

O prazo total para realização dos trabalhos é de 18 (dezoito) meses. O cronograma de entrega dos produtos está dividido como indicado no quadro abaixo.

Quadro 1. Cronograma indicativo dos prazos de entrega dos produtos.

Produto/mês	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Produto 1	X																	
Produto 2	X	X																
Produto 3	X		X			X												
Produto 4			X			X			X			X						
Produto 5			X			X			X			X						
Produto 6	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Produto 7	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Produto 8				X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

3.8. Também correlacionada a esses 08 produtos encontra-se a conformação para o pagamento de cada um deles, assim descrita no tópico 10.3 do referido Termo de Referência – TR – igualmente ao transcrito no item 22 do tópico 4. *ANÁLISE* da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, a saber (p. 194 - TR à p. 183/200 - do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3):

10.3. O pagamento deverá ser efetuado conforme estabelecido no Quadro 2 apresentado a seguir.

Quadro 2. Parcelas e percentual de remuneração de acordo com a entrega do produto.

PARCELA	PRODUTO E CONDIÇÕES	UNIDADE	USTs
Primeira	Mediante validação e aceitação do Produto 1	Entregável	9.375
Segunda	Mediante validação e aceitação do Produto 2	Entregável	4.688
Terceira	Mediante validação e aceitação do Produto 3	Entregável	3.750
Quarta	Mediante validação e aceitação do Produto 4	Entregável	8.907
Quinta	Mediante validação e aceitação do Produto 5	Entregável	6.094
Mensal	Mediante validação e aceitação da Ordem Serviço Mensal equivalente ao Produto 6	157 UST/Mês	1.884
Mensal	Mediante validação e aceitação da Ordem Serviço Mensal equivalente ao Produto 7	234 UST/Mês	2.808
Oitava	Mediante validação e aceitação do Produto 8	Pontos de Função (*)	
TOTAL (USTs)			35.506

(*) Observação: Para efeito de composição do valor global da proposta, a parcela oitava não poderá ser inferior à 40% (quarenta por cento) do total, ou seja, a totalidade das parcelas deverá ser 100% (cem por cento) do contrato a ser firmado. Outrossim, o pagamento da oitava parcela será realizada por execução em ponto de função.

3.9. Finalmente, em relação a esses 08 produtos, no que tange ao valor para a remuneração dos serviços a serem prestados no âmbito da respectiva concorrência, a empresa Magna Sistemas Consultoria S/A (que foi a vencedora do certame) apresentou, em 20/10/14, sua Proposta Financeira com valores para cada um deles, totalizando a importância de R\$ 15.086.135,00 (quinze milhões, oitenta e seis mil e cento e trinta e cinco reais) - igualmente ao que verifica no transcrito no item 36 do tópico 4. *ANÁLISE* da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA -, de seguinte conteúdo (p. 518 (idem p. 384) do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3):

A empresa Magna Sistemas Consultoria S.A. inscrita no CNPJ/MF sob o nº 01.165.671/0001-75, sediada na SHN – Quadra 02, Bloco F, Salas 521 e 522, CEP 70702-906, na cidade de Brasília, Distrito Federal, por seu representante legal infra-assinado e qualificado, vem por meio desta apresentar sua proposta financeira para a concorrência nº 112/2014.

Valor total da Proposta R\$ 15.086.135,00 (quinze milhões oitenta e seis mil cento e trinta e cinco reais):

Produto	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor Unitário	Valor Total
1	Relatório contendo os procedimentos da atualização da plataforma da PGA e sua validação	UST	9375	R\$ 450,00	R\$ 4.218.750,00
2	Relatório contendo os procedimentos da instalação, configuração e testes do ambiente paralelo de segurança	UST	4688	R\$ 365,00	R\$ 1.711.120,00
3	Relatório contendo as etapas detalhadas da migração da PGA para o ambiente atualizado	UST	3750	R\$ 250,00	R\$ 937.500,00
4	Relatório contendo o detalhamento da manutenção evolutiva da PGA com os objetos fontes desenvolvidos	UST	8097	R\$ 255,00	R\$ 2.064.735,00
5	Relatório contendo o detalhamento da manutenção adaptativa da PGV e outras aplicações necessárias com os objetos fontes desenvolvidos	UST	6094	R\$ 255,00	R\$ 1.553.970,00
6	Relatório contendo o detalhamento das atividades realizadas de suporte técnico (157 UST/Mês)	UST	1884	R\$ 150,00	R\$ 282.600,00
7	Relatório contendo o detalhamento da implantação e acompanhamento da Central de Apoio a PGA e Estados Integrados (234 UST/Mês)	UST	2808	R\$ 120,00	R\$ 336.960,00
8	Relatório contendo o detalhamento da migração da PGA e PGV para a Plataforma Tecnológica do MAPA e respectiva documentação (artefatos)	PF	4190	R\$ 950,00	R\$ 3.980.500,00
TOTAL GLOBAL					R\$ 15.086.135,00

Nos preços mencionados estão inclusos todos os custos necessários para o fornecimento dos materiais/serviços, bem como todos os tributos, fretes, seguros, encargos trabalhistas, previdenciários, comerciais ou quaisquer outras despesas que incidam ou venham a incidir sobre o objeto desta licitação.

3.10. Por ser a Magna Sistemas a única empresa a ter a Proposta Técnica (envelope A, contendo essa proposta e a Garantia da Proposta) e a Proposta Financeira (envelope B) analisadas – já que a outra única empresa que concorria com ela, que é a empresa Ewave do Brasil Informática Ltda., foi desclassificada inicialmente no primeiro momento do certame, em 20/10/2014, que foi a *Data da Apresentação das Propostas/Abertura das Propostas Técnicas* (sendo tal desclassificação confirmada posteriormente em razão de não ter apresentado “Defesa”), porque não apresentou a Garantia da Proposta prevista no Edital da Concorrência; por isso, embora tenha apresentado a Proposta Técnica (envelope A, contendo essa Proposta, mas sem a Garantia da Proposta) e também a Proposta Financeira (envelope B), não teve os conteúdos desses envelopes examinados, face à desclassificação (p. 215/217, 368/374, 379/382 e 427/429 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3) –, resultou que a mesma foi, conforme ata de 03/11/14 (*Ata da Reunião de Abertura de Proposta Financeira, Classificação Final e Análise da Documentação Jurídica Fiscal e Complementar*), declarada vencedora da Concorrência nº 112/2014 pela Comissão de

Técnica Emitido em 29/10/2014;

5º) Abertura das Propostas Financeiras (Comissão de Licitação): 03/11/2014;

6º) Avaliação das Propostas Financeiras/Ata da Reunião de Abertura de Proposta Financeira, Classificação Final e Análise da Documentação Jurídica Fiscal e Complementar (Comissão de Licitação): 03/11/2014;

7º) Relatório de Avaliação Final (Comissão de Licitação): 11/11/2014;

8º) Homologação e Adjudicação (Comitê Nacional de Compras do IICA): 11/11/2014;

9º) Celebração do Contrato de Prestação de Serviços Nº 214039 em 11/11/2014 entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e a empresa Magna Sistemas Consultoria S/A (CNPJ 01.165.671/0001-75).

II.1.2. Análise

3.17. Pesquisando a literatura pertinente (Manual de Medição Funcional de Software, do Tribunal de Contas da União – TCU, e outras correlatas), extrai-se alguns conceitos e informações acerca do tema relacionado a ponto de função e projeto de software - que permitem entender melhor o conteúdo do objeto do trabalho relacionado aos serviços de desenvolvimento de software pela contratada, ora sob análise -, a exemplo dos seguintes:

- No site “PMTECH/capacitação em projetos” - https://www.pmttech.com.br/FPA_FAQ.html:

O que são Pontos de Função?

Pontos de função são uma medida funcional de tamanho de software, introduzida em 1979 por Alan Albrecht da IBM e aberto à comunidade em 1984.

Medida funcional de tamanho de software é um conceito definido pelo padrão ISO/IEC 14143-1:1998 e refere-se à medição do tamanho do software considerando-se apenas a funcionalidade solicitada e recebida pelos respectivos usuários. Nesse sentido, uma medida funcional de tamanho é uma medida externa, pois mede somente aquilo que é percebido pelos usuários do produto de software, independentemente da forma de implementação escolhida.

No que se baseia a contagem dos Pontos de Função?

*Os pontos de função são utilizados como fator normalizador do tamanho do software, permitindo o estabelecimento de métricas tais como **produtividade** (pontos de função produzidos por pessoa-mês), **taxa de entrega** (homens-hora para a produção de um ponto de função), **densidade de defeitos** (defeitos encontrados por ponto de função) e outras. A **taxa de entrega** também pode ser denominada **produtividade**, o que pode causar confusão. A melhor opção é deixar clara a nomenclatura utilizada em cada caso.*

Os Pontos de Função medem as horas necessárias ao desenvolvimento de um projeto?

*Embora exista uma forte relação entre o tamanho funcional de um software (medido em Pontos de Função) e o esforço gasto no seu desenvolvimento (medido em pessoas-hora), os Pontos de Função não medem diretamente o esforço de desenvolvimento. Nesse sentido, os Pontos de Função são semelhantes ao metro quadrado na construção civil: **embora o metro quadrado influa consideravelmente no esforço de construção e no custo de um imóvel, outros fatores poderão contribuir tanto ou mais quanto o metro quadrado.** Exemplos de fatores são a localização do imóvel, a idade, o material utilizado na construção e acabamento, o prestígio do arquiteto, etc.*

*Da mesma forma, dois sistemas podem ter a mesma medida em Pontos de Função e preços totalmente diferentes. Por exemplo, um sistema pode ser monousuário, implementado em uma ferramenta como o Access; o outro pode ser uma aplicação web com várias camadas, envolvendo um mainframe e sofisticados dispositivos de segurança. **Neste caso, certamente a quantidade de horas e o preço de cada um desses sistemas será completamente diferente.** A conclusão é que o tamanho em Pontos de Função é apenas um dos fatores que influem sobre o esforço de desenvolvimento e sobre o custo de um sistema. Outros importantes fatores são a confiabilidade desejada para o software, a metodologia de desenvolvimento utilizada, o nível de testes requerido, a **complexidade** dos algoritmos, a dificuldade da plataforma computacional, o estilo de interface com o usuário, o grau de reutilização desejado, a capacidade e experiência da equipe, a disponibilidade de ferramentas de software adequadas e outros.*

- No site “DEVMEĐIA” - <https://www.devmedia.com.br/analise-de-pontos-de-funcao/9146>:

A métrica Pontos de Função é uma medida de tamanho funcional de projetos de software, considerando as funcionalidades implementadas, sob o ponto de vista do usuário. Tamanho funcional é definido como “tamanho do software derivado pela quantificação dos requisitos funcionais do usuário” (Dekkers, 2003).

(...)

• *Contagem de Pontos de Função: significa medir o tamanho do software por meio do uso das regras de contagem do IFPUG (IFPUG, 2005);*

- No site ‘FATTOCS’ - <https://www.fattocs.com/blog/como-e-o-processo-de-contagem-de-pontos-de-funcao/>:

Medir funções de dados

*Nesta etapa, são identificados todos os ALI / AIE da aplicação conforme o propósito da medição. As complexidades são determinadas com base em dois parâmetros (tipos de dado e tipos de registro) e; **associada a cada complexidade existe uma quantidade de pontos de função correspondente.***

Medir funções de transação

*Nesta etapa, são identificadas todas as transações da aplicação conforme o propósito da medição. Suas complexidades são determinadas com base em dois parâmetros (tipos de dado e arquivos referenciados) e; **associada a cada complexidade existe uma quantidade de pontos de função correspondente.***

- No site “homepages.dcc.ufmg” - <https://homepages.dcc.ufmg.br/~andrehora/teaching/es2/15-pontos-de-funcao.pdf>

Como Funciona os Pontos de Função?

Atribui pontos as funcionalidades:

- . Funções mais complexas recebem mais pontos
- . Funções menos complexas recebem menos pontos

Tipos de Funções

- . Classificar cada função quanto à complexidade:
 - . Baixa, Média ou Alta

- No site do TCU - (Manual de Medição Funcional de Software, do Tribunal de Contas da União – TCU) - <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-medicao-funcional-de-software.htm>

2. Processo De Medição De Software

2.1.1.2. Caso de melhoria ou redesenolvimento

*Trata-se da situação em que uma aplicação já foi desenvolvida, mas o usuário solicita algum tipo de **manutenção adaptativa, evolutiva** ou mesmo **corretiva** ou trata-se da situação em que o usuário solicita o redesenolvimento total ou parcial de uma aplicação existente. O tamanho funcional de um caso de melhoria ou redesenolvimento mede as funções adicionadas, modificadas ou excluídas da aplicação pelo caso e também as eventuais funções de **conversão** de dados. Também podem ser incluídas no escopo de um caso de melhoria ou redesenolvimento funcionalidades que serão alvo somente de teste, tendo em vista possuírem alto acoplamento com as funcionalidades integrantes da melhoria ou redesenolvimento.*

(...)

2.5. Mensuração Do Tamanho Funcional De Cada Função

2.5.1. Mensuração do tamanho funcional em elementos funcionais e suas submétricas

*A métrica Elementos Funcionais (EF) proposta por Castro e Hernandes (2013) baseia-se nos conceitos da **métrica***

Pontos de Função (...)

(...)

*Cada tipo de funcionalidade tem sua fórmula de cálculo (ver tabela abaixo) baseada nos quantitativos de atributos funcionais: (...). Tanto **desenvolvimentos** quanto **manutenções** de software são medidos da mesma forma.*

2.5.2. Mensuração do tamanho funcional em pontos de função

2.5.2.1. Mensuração em pontos de função de desenvolvimento de funcionalidade

*Para se dimensionar o desenvolvimento de uma funcionalidade em pontos de função é necessário primeiro classificar a sua complexidade e depois derivar; conforme tabela abaixo, o **número de pontos de função a partir das complexidades identificadas.***

2.5.2.1.1. Classificação da complexidade de funções de dado

*Cada função de dado é classificada com relação à sua **complexidade** em **baixa, média e alta.**(...)*

2.5.2.1.2. Classificação da complexidade de funções transacionais

*Cada função transacional é classificada com relação à sua **complexidade** em **baixa, média e alta.**(...)*

3.18. Uma síntese que se pode ter em relação aos conceitos e regras que regulam esse tema é:

- que ponto de função é uma unidade de medida utilizada para medir tamanhos de software/sistemas de informação.
- que a quantidade de pontos de função existentes em um software/sistema de informação define o seu tamanho, ou que o tamanho de um software/sistema de informação é representado pela quantidade de pontos de função existentes ou contabilizados nele. E que esse tamanho/medida se refere à sua funcionalidade, da funcionalidade percebida pelo usuário/cliente.
- que na composição/produção de um ponto de função ou de um software/sistema influenciam diversos fatores, tais como o esforço gasto no seu desenvolvimento (medido em pessoas-horas), a complexidade/sofisticação do sistema da ser produzido, a produtividades das equipes, a capacidade/experiência das equipes.
- que em razão desses fatores de produção, tem-se que mesmo dois sistemas distintos para os quais tenham sido exigidos distintos níveis de esforços para sua produção, face aos diferentes graus de complexidade/sofisticação neles existentes, ainda que venham a possuir a mesma medida em Pontos de Função, podem ter preços diferentes.

3.19. Levando-se em conta esses aspectos pode-se conceber a ideia de que o preço do Ponto de Função pode variar, dependendo do tipo de sistema/projeto onde está inserido. Da mesma forma, em razão disso, num comparativo, aplica-se essa mesma ideia em relação aos preços de diferentes sistemas/projetos produzidos que possuam a mesma quantidade de Pontos de Função.

3.20. Por isso, os comparativos de preço entre Pontos de Função de um sistema/projeto e Pontos de Função de outro – ou de um sistema/projeto em relação a outro que possuem a mesma quantidade de Pontos de Função - ficam prejudicados caso não se disponha de elementos técnicos seguros para abalzar uma análise.

3.21. **Dessa feita, sob esses aspectos, levando-se em conta que não se identificou nos autos dados técnicos trazendo comparativos entre sistemas similares com o Sistema/Plataforma PGA do MAPA/Produto 8, de modo a poder identificar possível discrepância entre os preços ofertados em cada um deles e que possam representar um possível superfaturamento, entende-se que não se poderia concluir, em razão disso e de forma segura, que o valor de R\$ 950,00 cobrado para cada**

Ponto de Função-PF pela Magna Sistemas naquele produto esteja superfaturado. Contudo, pelas razões ali expostas, entendeu-se na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/2018, no seu tópico 5/ítem 1.h.b, ter ocorrido superfaturamento no pagamento do Produto 8 com base na proporcionalidade entre o preço dos produtos 1 a 7 e o produto 8, sem apresentar outros indícios que reforcem esta suspeita, conforme explicitado a seguir.

3.22. O que deve ser considerado para o suposto superfaturamento, como descrito no tópico 5/ítem 1.h da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/2018 (p. 2294/2327 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no ítem 4.3), é o Quadro 2 constante do ítem 10.3 (transcrito no ítem 4.19 acima) do Termo de Referência-TR – que foi elaborado pelo MAPA -, em que são apresentados os 8 (oito) Produtos a serem entregues, contendo, para cada um dos 7 (sete) primeiros, os quantitativos respectivos estipulados para fins de pagamento/remuneração, totalizando 35.506 USTs. Em relação ao Produto 8, diferentemente dos sete primeiros, o pagamento/remuneração é estipulado em Pontos de Função-PFs, mas sem apresentar os quantitativos. Destaque-se que, no campo “Observação”, abaixo desse Quadro 2, há regra estabelecendo que na Proposta apresentada o valor do Produto 8 não poderá ser inferior a 40% (quarenta por cento) do total. Consequentemente, por essa regra, o valor em reais representativo dos PFs deveria ser 40% ou mais do montante da Proposta, e o valor em reais representativo das USTs deveria ser de no máximo 60% desse montante.

3.23. A constatação que é feita na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA é a de que a proposta apresentada pela vencedora do certame, a Magna Sistemas, não atendeu a essa condição estabelecida no Termo de Referência/Edital, pois apresentou, para a equação PFs x USTs, valores que não se enquadram dentro desses percentuais. Nesse sentido, conforme se extrai da tabela constante do ítem 4.20 acima, que a Magna Serviços apresentou proposta no valor total/montante de R\$ 15.086.135,00, sendo R\$ 11.105.635,00 como valor para USTs e R\$ 3.980.500,00 como valor para PFs (4190 PFs de valor unitário R\$ 950,00). Comparando-se esses valores, percebe-se que o valor representativo das USTs no total da Proposta corresponde ao percentual de 73%, e o representativo dos PFs, 27%, o que poderia denotar um suposto descumprimento das regras do Edital por parte da proponente.

3.24. Para poder considerar, em tese, que a Magna Sistemas cumpriu o Edital, levando-se em conta que o valor de R\$ 3.980.500,00 representativo dos PFs venha a ser 40% do total, que é o percentual mínimo exigido no regramento para os serviços dessa natureza (Produto 8), o valor representativo dos demais Produtos, em USTs (Produtos 1 a 7) deveria ser de R\$ 5.970.750,00, que seria 60% do total. Mas isso não ocorreu.

3.25. Sendo assim, diante do suposto descumprimento das regras do Edital, considerados esses aspectos, poder-se-ia entender que houve superfaturamento no preço da Proposta apresentada pela Magna Sistemas para os serviços objeto do Edital, mais especificamente os compreendidos na regra de pagamento em USTs, que são os Produtos 1 a 7.

3.26. Como se verifica dos autos, já num momento posterior ao término do processo licitatório, após a Magna Sistemas celebrar o Contrato com o IICA em 11/11/2014, ocorreu – sem que houvesse alteração no valor global do Contrato – alteração de quantitativos estabelecidos no ato da contratação para alguns Produtos/Serviços (os Produtos 3, 4 e 5 tiveram redução em UST/valor, os quais, somados com os demais/Produtos 1, 2, 6 e 7 que não foram alterados, resultou um novo valor de R\$ 9.051.965,00 para as USTs (produtos 1 a 7); o Produto 8 teve aumento em Pontos de Função que passou de 4190 para 6352, resultando um novo valor de R\$ 6.034.170,00), isso mediante o 1º Aditivo Contratual firmado entre as partes em 25/05/2015, cujo conteúdo, já com a alteração, transcreve-se abaixo (p. 519/520 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no ítem 4.3):

PRODUTO	DESCRIÇÃO	VALOR
Produto 1	Relatório contendo os procedimentos de atualização da plataforma de PGA e sua validação	R\$ 4.218.750,00
Produto 2	Relatório contendo os procedimentos da instalação, configuração e testes do ambiente paralelo de segurança	R\$ 1.711.120,00
Produto 3	Relatório contendo as etapas detalhadas da migração da PGA para o ambiente atualizado	R\$ 536.250,00
Produto 4	Relatório contendo o detalhamento da manutenção evolutiva da PGA com os objetos fontes desenvolvidos	R\$ 1.174.065,00
Produto 5	Relatório contendo o detalhamento da manutenção adaptativa da PGM e outras aplicações necessárias com os objetos fontes desenvolvidos.	R\$ 792.220,00
Produto 6	Relatório contendo o detalhamento das atividades realizadas de suporte técnico (157 UST/Mês).	R\$ 282.600,00
Produto 7	Relatório contendo o detalhamento da implantação e acompanhamento da Central de Apoio PGA e Estados Integrados (234 UST/MÊS)	R\$ 336.960,00
Produto 8	Relatório contendo o detalhamento da migração da PGA e PGM para a plataforma tecnológica do MAPA e respectiva documentação (artefatos)	R\$ 6.034.170,00
VALOR TOTAL		R\$ 15.086.135,00

CLÁUSULA TERCEIRA – DA RATIFICAÇÃO

Ficam ratificadas todas as Declarações e Cláusulas do contrato original não alterada pelo presente Termo Aditivo.

Estando assim justos e contratados, firmam o presente instrumento, em três vias de igual teor e forma, o representante do CONTRATANTE e o da CONTRATADA na presença das testemunhas abaixo nomeadas e assinadas.

Brasília-DF, 25 de maio de 2015.

3.27.

Fazendo-se o cálculo do que representou essa alteração resultante do 1º Aditivo, verifica-se que os R\$ 6.034.170,00

alocados no Produto 8 (em PFs) passou a representar 40% do montante do Contrato então ajustado, e os R\$ 9.051.965,00 alocados nos Produtos 1 a 7 (em USTs) passou a representar 60% desse montante, embora esse montante original do Contrato, de R\$15.086.135,00, tenha permanecido sem alteração.

3.28. Caso essa distribuição de valores ocorrida nesse 1º Aditivo datado de 25/05/2015 – entre o percentual alocado no Produto 8 x percentual alocado nos Produtos 1 a 7 - tivesse sido apresentada originalmente pela Magna Sistemas em sua Proposta em 20/10/2014, a proponente teria, naquele momento, cumprido com as exigências do Edital, mas isso não ocorreu. O que nos parece é que o que se pretendeu com esse 1º Aditivo, foi ajustar, de forma tardiamente, os percentuais alocados entre o Produto 8 x Produtos 1 a 7, de modo que esse ajuste de percentuais pudesse atender, para a Proposta apresentada em 20/10/2014, às exigências do Edital.

3.29. Poder-se-ia até cogitar que os valores reais que a Magna Sistemas pretendia apresentar para cada um dos 8 (oito) produtos na Proposta, pela qual concorreu no certame, seria esse que resultou na distribuição havida no 1º Aditivo, mas isso não poderia, efetivamente, ser aceito, pois não haveria como retroagir para a data da Proposta uma alteração que ocorreu num aditivo assinado em data posterior. Ademais, a aceitação de tal hipótese teria outras consequências no que tange ao cumprimento das normas que regem o processo licitatório, implicando, por exemplo, em razão da alteração/nova distribuição dos valores da Proposta, num possível artifício que denotaria, com os valores originalmente nela apresentados, uma possível intenção da proponente/vencedora em afastar as demais concorrentes, mesmo por que, como se sabe, havia, para a Concorrência nº 112/2014, além da Magna Serviços e a Ewawe que efetivamente participaram, mais outras quatro (04) empresas interessadas em participar (IBM Máquinas Serviços, Sigma Geo Sistemas Ltda, F2FS Sistemas e Projetos Ltda e Agropec Pesquisa, Extensão e Consultoria (p. 2141 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

3.30. Mas caso o que se cogitou pudesse ter prevalecido, se chegaria a uma outra conclusão, de que o Produto 8, tendo o valor da Proposta de R\$ 3.980.500,00 alterado para R\$ 6.034.170,00 no 1º Aditivo, estaria superfaturado, pois haveria, nessa situação, a elevação do preço desse produto cuja cotação foi menor no momento da proposta. De fato, se fosse aceita tal hipótese como válida, isso representaria um sobrepreço de R\$ 2.053.670,00, que é a diferença entre os dois valores mencionados. Entretanto, não há como aceitar que o preço de entrega de R\$ 3.980.500,00, ofertado para o Produto 8 no dia 20/10/2014 na Proposta, pudesse transmutar-se, naquela mesma data, para R\$ 6.034.170,00, como consequência da alteração havida num aditivo que lhe fez posterior, o 1º Aditivo, que foi assinado em 25/05/2015.

3.31. De qualquer modo, no que tange a supostas irregularidades dessa natureza, remanesce a conclusão anterior, de que em face do descumprimento das regras do Edital – apresentação da Proposta com aplicação de percentuais para os produtos divergentes do estipulado no Edital, no caso de no mínimo de 40% para o Produto 8 (cotado em PFs) e de no máximo de 60% para os Produtos 1 a 7 (cotados em USTs), como apontado – a Magna Sistemas teria supostamente incorrido em superfaturamento no valor da Proposta que apresentou para os Produtos remunerados em USTs, que são os Produtos 1 a 7, ainda que tal tenha ocorrido apenas em alguns deles.

3.32. O suposto superfaturamento acima mencionado deve, portanto, ser melhor averiguado.

3.33. Passemos à análise do Produto 1.

3.34. O Produto 1, cujo valor de entrega previsto na Proposta da Magna Serviços, em 20/10/14, foi de R\$ 4.218.750,00 – composto por 9.375 USTs, no valor de R\$ 450,00 cada -, não teve, no 1º Aditivo datado de 25/05/2015, alteração nem no seu valor nem nos elementos de sua composição.

3.35. Pelo cronograma de desembolso, o pagamento desse Produto 1 estava previsto para ocorrer já no mês 1 do calendário de execução dos serviços, sendo que a execução de todos os 8 produtos contratados estava programada para ser desenvolvida no prazo de 18 meses, portanto, de 11/11/2014, data da assinatura do Contrato, até 11/05/16. Conforme sua descrição, trata o Produto 1 de “*Relatório contendo os procedimentos da atualização da plataforma de PGA e sua validação*”. De acordo com a manifestação da empresa (SEI 1968601), o Relatório em si não pode ser propriamente o Produto 1 em essência, mas apenas a descrição do produto executado concretamente. Ou seja, o real Produto 1 consubstanciado na descrição do Relatório, naquilo que ele contém, diz respeito aos “*procedimentos da atualização da plataforma de PGA e sua validação*”. De outro lado, para poder entregar esses procedimentos da atualização da plataforma há de se convir que, antes, houve a realização de serviços mediante o emprego do trabalho técnico/esforço humano subjacente para implementá-los.

3.36. Portanto, para a execução dos serviços desse quilate, concretamente vinculados ao Produto 1, deve-se ter em conta que haveria uma demanda em quantidade significativa de trabalho homem/hora alocada para fins de sua implementação. Pelo valor representativo desse produto no montante do Contrato – R\$ 4.218.750,00 no montante de R\$ 15.086.135,00, representando 28% desse montante -, a ser pago logo no 1º mês de sua execução então programada para ocorrer no prazo de 18 meses, tal parece desarrazoado. Dentro desse espectro, assiste razão parcial ao entendimento esposado na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/2018 (p. 194 - TR à p. 183/200 - do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3), o qual, fazendo menção ao mesmo entendimento a que chegou a Nota Técnica nº 5/2018/DP1-SE/SE/MAPA, de 27/08/2018, de existência de superfaturamento no valor do Produto 1 na Proposta (p. 2289/2290 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3), assim dispôs sobre a questão:

55. Passando agora à fase de análise das autorizações de despesa, mister consignar que já 08/12/2014, menos de 01 (um) mês após a assinatura do contrato, foi elaborada pelo então diretor da DSV/SDA, nota técnica nº 79/2014/DSV, a qual informa o recebimento do “Produto 1 – Plano de Trabalho – IICA/MAPA”, não havendo nenhum impedimento por parte da DSV à realização dos honorários relativos ao produto em questão.

(...)

56. Ato contínuo, o referido plano de trabalho foi encaminhado à CGTI para análise quanto aos aspectos tecnológicos, que por sua vez, avaliou, conforme MEMO/CGTI/SPOA/SE/MAPA/Nº 454/2014, “como procedentes os aspectos analisados”.

(...)

57. Em nenhum momento houve questionamento por parte de nenhum dos envolvidos, no que se refere ao valor do pagamento

a ser expressivo, considerando-se tão pouco tempo de execução. **O valor totalizou um montante de R\$ 4.218.750,00 (quatro milhões, duzentos e dezoito mil, setecentos e cinquenta reais), o que representa 28% do valor total do contrato, e se referia a 9.375 UST, em apenas 12 dias de execução contratual.**

58. Conforme cronograma apresentado pela própria empresa, o Produto 1 foi desenvolvido entre os dias 27/11/2014 a 08/12/2014. Assim, considerando que a UST é uma medida de horas trabalhadas vezes o fator de complexidade (fórmula destaca no item 25 desta nota), **é de se estranhar não ter havido qualquer questionamento para o pagamento de um produto que possuía maior valor individualmente, em tão pouco tempo de execução (12 dias já mencionados).**

59. Destaca-se ainda que o referido Plano de Trabalho (produto 1) conta com apenas 26 páginas.

(...)

60. Nesse contexto, corroboramos com a linha de raciocínio constante da Nota Técnica nº 5/2018/DPI-SE/SE/MAPA, de 27/8/2018, entendendo ser indevido o pagamento efetuado para o Produto 1, pela impossibilidade temporal que justificasse a construção do produto vis a vis com quantidade de UST's atestadas e pagas.

61. Conforme apontado anteriormente, o Produto 1 foi desenvolvido entre os dias 27/11/2014 e 08/12/2014, o que nos leva a concluir pelo pagamento antieconômico, considerando a seguinte linha de raciocínio.

a. Supondo, mesmo que de maneira exdrúxula, para comprovar a vultuosidade, que a empresa tenha trabalhado as 24 horas, desses 12 dias, no desenvolvimento do produto, isso representaria 288 horas de trabalho;

b. Supondo ainda que o desenvolvimento desse trabalho fosse classificado (todo ele) como de alta complexidade, ou seja, fator de complexidade 1,5, temos o seguinte resultado:

Aplicando a fórmula existente no plano de trabalho (item 25 dessa nota técnica), chegaríamos à seguinte conta:

$UST = Qtd\ de\ horas\ trabalhadas * fator\ de\ complexidade$

$UST = 288 * 1,25$

$UST = 360$

Valor máximo possível para pagamento = R\$ 162.000,00

62. Ou seja, nessa suposição absurda, a quantidade máxima admissível de UST's a serem pagas, não poderia ser, em nenhuma hipótese, superior a 360. Como já vimos anteriormente, foram pagas 9.375 UST's nesse produto, isso representaria, em tese, um pagamento irregular da ordem de R\$ 4.056.750,00.

63. Ainda no que diz respeito aos pagamentos, a priori, nos parece impossível, a partir da análise dos autos e documentação encaminhada pelo IICA, especialmente quanto ao TOMO 4 (volumes 1,2 e 3), emitir qualquer juízo de valor quanto à regularidade ou não dos pagamentos efetuados posteriormente, dada a desorganização das informações e/ou documentações comprobatórias apresentadas, que não seguem uma ordem cronológica dos fatos, ou não apresentam requisitos mínimo que validem a aprovação, à exemplo da ausência de carimbo do responsável pela assinatura no atesto de várias notas fiscais, impossibilitando a sua identificação.

3.37. Não obstante as questões acima, quanto ao quantitativo de horas trabalhadas, apresenta-se opinião divergente à esposada pela Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, de 26/10/2018 e Nota Técnica nº 5/2018/DPI-SE/SE/MAPA, de 27/08/2018, unicamente em razão dos quantitativos de horas e valores considerados no cálculo acima demonstrado, bem como outros custos envolvidos na atividade. Assiste razão parcial à empresa ao apresentar a seguinte argumentação (SEI 196860, p. 1, 8-10):

O organograma do projeto comprova que a Magna mobilizou principalmente: (i) sua diretoria de serviços; (ii) seu Project Management Office - PMO; (iii) 5 gerências, incluindo Gerência de Infraestrutura; Gerência de Desenvolvimento; Gerência de Análise; Gerência de Soluções EAM (enterprise asset management); e Gerência Comercial; (iv) Disponibilizou um Gerente de Projeto; e (v) Dedicou 4 equipes para execução das atividades contratuais.

Pela complexidade do projeto, assim que ganhou a concorrência privada – antes mesmo do recebimento da primeira ordem de serviço –, Magna destacou, pelo menos, 22 colaboradores para: (i) desenvolver as atividades de planejamento; (ii) depurar e detalhar o conteúdo de cada um dos produtos objeto do Contrato; (iii) definir a estratégia de ataque das diversas frentes de serviços; (iv) selecionar os profissionais internos mais adequados para gerir e executar as múltiplas atividades contidas no escopo contratual etc., sem contar com os colaboradores indiretamente envolvidos.

(...)

No caso do Produto 01, especialmente no escopo que se refere à interpretação dos produtos, planejamento das equipes, elaboração de plano de ataque, projeção das funcionalidades que serão implementadas, ou seja, na parte mais complexa do escopo, a Magna, obviamente, utilizou os profissionais mais bem capacitados e experientes de seu quadro de colaboradores, indicando que os esforços utilizados pela Magna neste tema foram remunerados pelo coeficiente máximo de valor de UST, qual seja 1.25, confirmando a inexistência de relação lógica direta entre a UST e a passagem do tempo.

Diante da demonstração de que a Magna efetuou a compra do Software IBM Maximo Asset Management, na versão 7.5 e superior, em benefício do MAPA, e desenvolveu todas as atividades de mobilização, planejamento e detalhamento dos produtos e atividades contratuais, bem como elaborou o Plano de Trabalho, que representa o cumprimento do marco contratual de pagamento, pode-se afirmar que resta comprovada a entrega do Produto 1 e a lisura do seu pagamento.

3.38. Ainda que a Magna tenha empregado a força de trabalho de 22 colaboradores, vários deles estão em nível de diretoria e gerência, sendo improvável sua plena utilização durante todos os 12 dias entre o início e a entrega do produto 1, diante do seguinte raciocínio:

a. Supondo que a empresa tenha trabalhado as 8 horas diárias, desses 12 dias, no desenvolvimento do produto, com 22 colaboradores, dedicados exclusivamente, isso representaria 2.112 horas de trabalho (8x12x22);

b. Supondo ainda que o desenvolvimento desse trabalho fosse classificado (todo ele) como de alta complexidade, ou seja, fator de complexidade 1,25, temos o seguinte resultado:

$UST = Qtd\ de\ horas\ trabalhadas * fator\ de\ complexidade$

$UST = 2.112 * 1,25$

$UST = 2.640\ USTs$

Valor máximo possível para pagamento das horas trabalhadas= R\$ 1.188.000,00 (um milhão cento e oitenta e oito mil reais)

Valor referente à aquisição da licença da versão 7.5 do IBM Maximo Asset Management = R\$ 1.847.880 (um milhão oitocentos e quarenta e sete mil reais), conforme nota fiscal apresentada no documento SEI 1968630.

3.39. Essas informações apontaram que o diretor do Departamento de Sanidade Vegetal da Secretaria de Defesa Agropecuária - DSV/SDA, como bem atesta sua Nota Técnica nº 79/2014/DSV, de 08/12/2014, informou que “recebeu o Produto ‘Plano de Trabalho – IICA/MAPA’” como sendo o Produto Nº 1 e que aquela unidade não possuía restrições quanto ao seu pagamento à empresa contratada (p. 2241 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3). Entretanto, vale dizer, a entrega feita não poderia atender ao previsto no Termo de Referência/Edital, pois o Produto 1 ali descrito, como se disse acima, seria o “Relatório contendo os procedimentos da atualização da plataforma de PGA e sua validação”.

3.40. Realmente, o documento de 26 páginas, tido como o Produto 1, é o Plano de Trabalho a que se referiu o Diretor do DSV/SDA, pois possuía características de documento com essa natureza e em cujo Índice apresenta os elementos relacionados ao desenvolvimento dos trabalhos do sistema/Plataforma PGA, inclusive trazendo considerações, em tópicos próprios, acerca de todos os 8 (oito) produtos a serem entregues, não apenas do Produto 1. É, portanto, um plano de trabalho, projetando para o futuro as ações a serem desenvolvidas, ainda que em seu conteúdo existam várias informações técnicas sobre o assunto. Não haveria como admitir que um documento com essas características viesse a constituir-se em um produto como o especificado para o Produto 1 (p. 2246/2271 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3). Nessa linha, foi bem a conclusão feita na supracitada Nota Técnica nº 5/2018/DPI-SE/SE/MAPA, de 27/8/2018, a qual, ao examinar os fatos, entendeu que o Plano de Trabalho apresentado não poderia ser o Produto 1 na forma como concebido, assinalando que seria impossível a contratada entregar um equivalente de 7.500 horas de trabalho, representativos de 9.375 USTs, no curto espaço de tempo em que ocorreu a entrega daquele Plano, que foi de 12 dias – de 27/11/2014 a 08/12/2014, conforme o cronograma (p. 2289/2290 e 2253 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

3.41. Essa mesma conclusão a respeito do tema também pode ser extraída do conteúdo da Nota Técnica Nº 3/2018/DPI-SE/SE/MAPA, de 23/07/18 (item 2.4 especialmente), e da Nota Técnica S/Nº/SDA/MAPA, de 17/08/18, nas quais há informações assegurando que o Plano de Trabalho foi entregue como sendo o Produto 1, constituindo esse fato, como apontado, em irregularidade na execução do contrato (p. 2280/2283 e p. 2285/2186 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3). Assim, de forma supostamente indevida, o valor previsto para o Produto 1, de R\$ 4.218.750,00, foi pago em 11/12/2014, conforme comprovam os autos (p. 609/608/607 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3), **sendo provável um superfaturamento de no mínimo R\$ 1.182.950,00 (um milhão cento e oitenta e dois mil reais).** Todavia, considerando a totalidade de elementos disponíveis para possível instauração e processamento do PAR, não é possível concluir pela suficiência de elementos que indiquem superfaturamento no seu preço, unicamente em razão do descumprimento ao estabelecido no Edital e no Contrato, pois **não há outros elementos de iniciativa da empresa** que corroborem com a prática de elidir a quantidade efetiva de horas necessárias e/ou efetivas trabalhadas para fins de sua execução -, baseado exclusivamente no documento "Plano de Trabalho" composto de 26 páginas, o qual demandou 12 (doze) dias para sua elaboração e entrega.

II.2. Do suposto direcionamento e da restrição à competitividade da licitação

3.42. Conforme informado anteriormente, além da empresa vencedora (Magna) e da que competiu com ela (Ewave), havia outras quatro (04) empresas que se mostraram interessadas no Edital, mas que, ao final, acabaram não participando da Concorrência.

3.43. Consoante ao aludido na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA, verifica-se que o item 1.4 do Anexo 1 – Termo de Referência constante do Edital traz informações sobre o “acordo de cooperação firmado em 2009 entre o MAPA e a CNA para a conjugação de esforços no desenvolvimento de programas e soluções no âmbito da agricultura e pecuária,...materializado na Implantação da Plataforma de Gestão Agropecuária”. Outra informação mencionada nos autos foi de que a referida Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA teria sido transferida ao MAPA em fins de 2014, tal se procedendo mediante doação da CNA ao MAPA (p. 183, 2138, 2147 e 2276 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

3.44. Nessa parte levantam-se fortes suspeitas quanto ao possível direcionamento da licitação em favor da vencedora, consoante a informação de que ela havia participado da construção da versão da Plataforma PGA, ainda na Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA, considerando o Atestado de Capacidade Técnica emitido naquela instituição e datado de dezembro/2013, atestando serviços ali realizados. Sobre o assunto, veja-se o comentário da Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA:

33. Outro ponto que merece destaque é o ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA emitido pela CNA em nome da MAGNA SISTEMAS CONSULTORIA S/A. De notar que o atestado foi datado em DEZEMBRO/2013 e já falava sobre a experiência da Empresa no projeto PGA, que como vimos na justificativa do TR, foi parte de um acordo de doação em 2009 entre CNA e MAPA, que se de um lado a credenciava pra o projeto, de outro, pelos fatos já abordados acima, levanta fortes suspeitas de direcionamento da licitação à vencedor previamente selecionado.

3.45. De certo, essas suspeitas se mostram bastante presentes quando se constata que a exigência feita no Edital (itens 2.1 e 2.2 do quadro 4. CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO do ANEXO II - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO) era de que a empresa apresentasse experiência na operacionalização da tecnologia IBM e respectiva declaração dessa experiência no ramo da Agricultura e Agronegócio, devendo apresentar no mínimo um atestado fornecido por “instituição pública brasileira”. O que se viu foi exatamente isso, que a Magna Sistemas apresentou apenas um atestado, justamente o Atestado de Capacidade Técnica fornecido pela CNA, atestando ter a empresa experiência nesse tipo de serviço, o que permitiu a ela lograr pontuação máxima nesses quesitos, conforme aponta o Relatório de Análise e Julgamento das Propostas Técnicas/Avaliação das Propostas Técnicas (p. 368/374 e 201/206 do documento/Arquivo “[001]” supracitado no item 4.3).

3.46. Não se pode olvidar que as outras empresas que se mostraram inicialmente interessadas na licitação viessem, após tomar conhecimento das condições editalícias que lhes eram desfavoráveis à participação, desistir da disputa, embora não se disponha de elementos que permitam afirmar isso categoricamente. De qualquer modo, ainda que a culpa da existência dessas condições aparentemente restritivas para o processo licitatório deva ser, a priori, imputada à Administração, tal situação, certamente, propiciou que a Magna Sistemas viesse a praticamente ficar sem concorrentes na disputa.

II.3. Contratação dos Serviços via IICA

3.47. Essa suposta irregularidade, igualmente à citada no tópico anterior, a priori, seria imputável ao próprio MAPA, não à Magna Sistemas.

3.48. A Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA (item 20 do tópico 4 e item 1.a do tópico 5) aponta ter havido "uma mera licitação (na modalidade concorrência – técnica e preço) para prestação de serviço técnico especializado na área de informática", ou seja, prestação de serviços de TI. Não seria o caso de contratar serviços dessa natureza por meio de um instituto internacional, como é o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, pois esse tipo de contratação só se justifica quando houver prestação de serviços de assessoria técnica ou transferência de tecnologia, o que não se nota na presente situação. Por isso, como registrou-se, a Administração teria sido onerada no pagamento da taxa institucional de 5% devida para casos dessa natureza, como ocorreu nesta situação envolvendo o IICA.

3.49. Ao cotejar o documento "Projeto de Cooperação Técnica Internacional para o Fortalecimento do Sistema Brasileiro de Defesa Agropecuária", verifica-se o Objetivo Imediato 5: "aprimorar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária - SUASA", cujo resultado relacionado ao objetivo imediato 5.9 é: "Análise de desempenho da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) realizada e ajustes estratégicos visando sua expansão para outras áreas técnicas da SDA propostos". Ademais, na Matriz Lógica do projeto constam as seguintes informações sobre o produto, indicadores e meios de verificação para o resultado relacionado ao objetivo imediato 5.9 (p. 26):

Produtos	Indicadores	Meios de Verificação
5.1. Intercâmbio de experiências nacionais e com outros países promovido.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de eventos para intercâmbio realizados. ▪ Número de experiências compartilhadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos, relatórios de seminários e oficinas.
5.2. Estudos de sistemas unificados de sanidade agropecuária e de centros de controle de doenças, em países selecionados, realizados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de estudos realizados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatório final dos estudos realizados.
5.3. Procedimentos para participação em fóruns internacionais aperfeiçoados, propostos e validados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de encontros/ano da SDA com a cadeia produtiva previamente às reuniões internacionais. ▪ Número de representantes de entidades da cadeia produtiva participando de reuniões prévias de encontros de comitês internacionais por ano. ▪ Instrumento para homologar as decisões do serviço frente às pautas das reuniões internacionais ▪ Sistema de divulgação de resultados e acordos realizados nas reuniões de comitês internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatório final dos estudos realizados
5.4. Estrutura atual das Unidades da Federação em relação às suas responsabilidades no SUASA mapeada.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnóstico da atual estrutura (humana, física e legal) das UFs com vistas à sua integração ao SUASA realizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento diagnóstico da estrutura atual realizado nas 27 UFs.
5.5. Estudo das atribuições das diferentes instâncias (municipal, estadual e federal) nos diferentes SISBIs realizado.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo realizado. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatório final do estudo realizado.
5.6. Eventos nacionais e internacionais para avaliação e sensibilização quanto à implementação do SUASA realizados.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Número de eventos nacionais/internacionais realizados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos, relatórios de avaliação dos eventos.
5.7. Estratégia de aprimoramento do SUASA proposta e validada.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documento elaborado 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relatórios técnicos e de consultorias.
5.8. Estudo para estruturação de um Centro de Inteligência e Formação em Defesa Agropecuária realizado.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo realizado. ▪ Cursos e treinamentos realizados 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos ▪ Relatórios e informes ▪ Atos oficiais.
5.9. Análise de desempenho da Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) realizada e ajustes, visando a sua expansão para outras áreas técnicas da SDA propostos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudo realizado. ▪ Número de cursos planejados e executados. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Documentos ▪ Relatórios e informes ▪ Atos oficiais.

3.50. Conforme se verifica no produto, indicadores e meios de verificação do objetivo relacionado ao objetivo imediato 5.9, não há qualquer menção à atualização da PGA, embora apresente previsão orçamentária para contratos por resultados e serviços, com valores inferiores ao contratado junto à Magna, conforme Quadro 8.6 Orçamento para o Objeto Imediato 5 (p. 37), a seguir:

8.6. Orçamento para o Objetivo Imediato 5: Aprimorar o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária SUASA.

Objeto de Gasto Maior	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL
OGM 1 Pessoal Profissional Internacional						
OGM 2 Pessoal Nacional (PPL e PSG)						
OGM 3 Capacitação	145.000,00	155.000,00	155.000,00	95.000,00	150.000,00	700.000,00
OGM 4 Viagens de Pessoal Permanente						
OGM 5 Publicações						
OGM 6 Aquisição de Livros e Equipamentos						
OGM 7 Serviços Gerais						
OGM 8 Contratos por Resultados e Serviços	450.000,00	450.000,00	360.000,00	275.000,00	265.000,00	1.800.000,00
OGM 9 Outros Custos						
Subtotal	595.000,00	605.000,00	515.000,00	370.000,00	415.000,00	2.500.000,00
Taxa Institucional TIN (5%)	29.750,00	30.250,00	25.750,00	18.500,00	20.750,00	125.000,00
TOTAL	624.750,00	635.250,00	540.750,00	388.500,00	435.750,00	2.625.000,00

3.51. No Acordo entre o governo brasileiro e o IICA, consta no art. 19: "1. Na aquisição de bens, produtos e serviços, a legislação brasileira e as normas, regras e procedimentos do IICA serão observados. 2. Os bens e equipamentos adquiridos com recursos do PCT serão utilizados exclusivamente na sua execução e serão transferidos ao patrimônio da SDA/MAPA, imediatamente após o recebimento, com a devida atestação no Termo de Transferência de Bens Patrimoniais pelo Diretor Nacional do Projeto, ou seu substituto, observado o disposto no art. 4, alínea 'b', inciso 'vi'". Dessa forma, entende-se que a alegada irregularidade da contratação, em razão desse tipo de contratação só se justificar quando houver prestação de serviços de assessoria técnica ou transferência de tecnologia, não merece prosperar.

II.4. Outras supostas irregularidades passíveis de imputação

3.52. Afora os indícios acima elencados, outros apontados na Nota Técnica nº 7/2018/AECI/MAPA e nos autos, naquilo que couber no que tange à possível responsabilização da empresa, a Magna Sistemas, poderiam demandar a devida apuração no curso do processo, mas mediante o contraditório.

III. DO PAR INSTAURADO PELO MAPA, DO SEU DESENVOLVIMENTO E DA DOCUMENTAÇÃO PRODUZIDA

3.53. Para fins de subsídio, registre-se que após a sua instauração pelo MAPA em 12/02/2019, a Comissão de PAR/MAPA (CPAR) realizou os atos processuais na condução do PAR, isso no período de 25/02/2019 (instalação da Comissão) a 09/06/2020 (paralisação dos trabalhos), compreendendo os documentos/Arquivos listados como nº [018] a nº [105] constantes do "Processo 21000.052358/2018-25" nestes autos 00190.106133/2020-51 (SEI 1700886 a 1709612), estando entre esses documentos relacionados ao desenvolvimento do PAR os seguintes:

- [018] Ata de Instalação da Comissão/início dos trabalhos: 25/02/19.
- [019] Formulário de Atividades/Cronograma da Comissão: 28/02/19.
- [021] Ata de Deliberação 01/2019: 12/04/19.
- [022] Aviso de Recebimento AR referente ao Termo de Notificação Prévia: expedido em 15/04/19.
- [023] Carta de Resposta da Magna Sistemas Consultoria Ltda face à Notificação Prévia recebida: em Petição datada de 26/10/19, a Magna requer dilação de prazo para especificação das provas/indicação de testemunhas.
- [024] Ata de Deliberação 02/2019: 16/05/19.
- [026] Ata de Deliberação 03/2019: 14/06/19.
- [030] Mandado de Notificação Prévia à Magna, datado de 12/04/19: assinado/ciente em 18/04/19.
- [031] Ata de Deliberação 04/2019: 27/06/19.
- [034] Defesa/Manifestação Prévia da Magna: 25/06/19.
- [075] Ata de Deliberação 05/2019: 05/09/19.
- [077] Mandado de Intimação 001/2019 de 05/09/19 à Magna, na pessoa de José de Miranda Dias / [084] Idem, assinado/ciente em 13/09/19: solicita que, no prazo de 05 (cinco) dias, a empresa especifique as testemunhas que deseja serem ouvidas e motive a necessidade para tal.
- [078] Indicação de Testemunhas pela Magna em 13/09/19: Adriano José Jureidini Dias (*Vice-Presidente*), Antônio Carlos Penteado Schaal (*Diretor Técnico*), e Andryelle Pinheiro Veríssimo (*Gerente de Projetos*).
- [079] Ata de Deliberação 06/2019: 07/10/19.
- [080] Mandado de Intimação 002/2019 de 11/10/19 à Magna / [085] Idem, assinado/ciente em 14/10/19: informa sobre as oitivas de testemunhas que serão realizadas em 01/11/19 (Adriano José Jureidini Dias / Antônio Carlos Penteado Schaal / Andryelle Pinheiro Veríssimo).
- [081] Mandado de Intimação 003/2019 de 10/10/19 à testemunha Adriano José Jureidini Dias para o depoimento em 01/11/19 / [086] Idem, assinado/ciente em 14/10/19.
- [082] Mandado de Intimação 004/2019 de 10/10/19 à testemunha Antônio Carlos Penteado Schaal para o

depoimento em 01/11/19 / [087] Idem, assinado/ciente em 14/10/19.

- [083] Mandado de Intimação 005/2019 de 10/10/19 à testemunha Adryelle Pinheiro Veríssimo para o depoimento em 01/11/19 / [088] Idem, assinado/ciente em 14/10/19.
- [089] Oitiva de testemunha indicada pela Magna 001/2019, em 01/11/19: testemunha Adriano José Jureidini Dias (a oitiva teve continuidade no vídeo/arquivo [090] seguinte).
- [090] Oitiva de testemunha(s) indicadas pela Magna 002/2019, em 01/11/19 : continuidade da oitiva de Adriano José Jureidini Dias (vídeo/arquivo [089] acima), até a hora 01:11:50 do vídeo; após, na hora 01:14:20 do vídeo, oitiva da testemunha Antônio Carlos Penteado Schaal (o depoimento dessa testemunha teve continuidade em 29/11/19, no vídeo/arquivo [096] abaixo).
- [091] Ata de deliberação 07/2019: 18/11/19.
- [092] Mandado de Intimação 006/2019 de 18/11/19 à Magna: informa sobre a oitiva da testemunha José de Miranda Dias que será realizada em 29/11/19 / [094] Idem, assinado/ciente em 19/11/19.
- [093] Mandado de Intimação 007/2019 de 18/11/19 à testemunha Antônio Carlos Penteado Schaal para oitiva em 29/11/19 (continuação da oitiva iniciada em 01/11/19) / [095] Idem, assinado/ciente em 19/11/19.
- [096] Oitiva de testemunha indicada pela Magna 003/2019 – continuidade da oitiva iniciada em 01/11/19: testemunha Antônio Carlos Penteado Schaal. Como registro, verifica-se que no minuto 01:50 do vídeo o Presidente da Comissão informa que a defesa dispensou a oitiva da testemunha Adryelle Pinheiro Veríssimo.
- [097] Ata de Deliberação 08/2019: 16/12/19. Nela a Comissão delibera por:

- a. dar por encerrada a etapa de oitiva das testemunhas indicadas pela empresa investigada, a Magna Sistemas Consultoria Ltda;
- b. “*inserir os documentos citados durante a etapa de oitiva de testemunhas pela defesa da empresa ao processo*”;
- c. Solicitar à Corregedoria do MAPA “*o acesso dessa Comissão dos Processos Administrativos Disciplinares (PAD) instaurados com base nos mesmos fatos que subsidiaram a instauração deste Processo Administrativo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR), para verificação da existência de novas provas ou indícios que estejam direta ou indiretamente relacionados às atividades da Magna Sistemas Consultoria Ltda...*”.

- [098], [099], [100] e [101]: inseridos no processo como “Defesa”, está a indicar que eles seriam os documentos citados nas oitivas de testemunhas da defesa, consoante o registrado no item “b” da Ata de Deliberação 08/2019 datada de 16/12/19, que é a acima sob o número [097].
- [102] Email de 17/12/19 – da Comissão à Corregedoria do MAPA: no qual solicita-se o acesso aos PADs em andamento, cujo objeto se relacionado ao PAR.
- [103] Memorando-CPAR nº 001/2020 de 07/02/20 – do Presidente da CPAR ao Corregedor do MAPA: informa que em função de ainda não ter recebido a documentação dos PADs então solicitada no e-mail de 17/12/19, que após recebida demandaria tempo para sua leitura/análise, solicita-se prorrogação do prazo para fins de continuidade do PAR, a saber, para um prazo de até 180 dias, cuja vigência encerrar-se-ia em 25/08/2020.
- [104] E-mail de 09/02/20 – da CPAR à Corregedoria do MAPA: fazendo menção a “*solicitar uma nova prorrogação de prazo para o término dos trabalhos dessa Comissão*”, e tendo considerado que os membros da Comissão também exercem outras atividades que demandam tempo para serem executadas, solicita-se a possibilidade de que seja estendido até 25/02/21 o prazo para desenvolvimento dos trabalhos relacionados ao PAR e que, não sendo isso possível, “*que a prorrogação ocorra até pelo menos 180 dias do prazo inicialmente concedido, ou seja, até 25/08/2020*”.
- [105] E-mail de 09/06/20 – da CPAR à Corregedoria do MAPA: informa sobre a paralisação dos trabalhos da CPAR “*em atendimento ao Parágrafo 2º do Artigo 2º da Portaria 104 do MAPA de 25/03/2020*”, mas ressaltando que só teria tomado ciência dessa Portaria em 22/04/2020.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A APURAÇÃO ATÉ ENTÃO REALIZADA

3.54. De acordo com as análises anteriormente esposadas, verifica-se que os elementos que levariam à responsabilização da empresa são essencialmente circunstanciais, se considerados a proporção preço/USTs para o produto 1, o tempo necessário para sua elaboração; e o suposto descumprimento de regra editalícia para valoração e quantificação do produto 8, que teve seu valor retificado e majorado no 1º Aditivo Contratual, sem alteração do valor global do contrato. **Assim, entende-se que os fatos e provas aqui colacionados não são suficientes para apontar efetiva participação de representantes da pessoa jurídica nas fraudes ora ventiladas.**

3.55. Ante o exposto, opinou-se que a instauração e processamento, pelo MAPA, do processo administrativo de responsabilização em desfavor da Magna Sistemas Consultoria S/A, e que ali se desenvolveu mediante a realização dos trabalhos pela Comissão designada para o mister, até então, materializada no Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) sob nº 21000.052358/2018-25. As circunstâncias demonstram que os trabalhos de apuração desenvolvidos até o momento foram conduzidos conforme o estabelecido nas normas, qual seja, com a observância e emprego do contraditório e ampla defesa. Ademais, entende-se não ser possível e viável, nesta seara administrativa, buscar novos elementos que robusteçam os indícios de fraude apontados, essenciais para a procedência do PAR.

4. CONCLUSÃO

4.1. As condições de procedibilidade para a instauração, pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

(MAPA), do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) de que trata a Lei nº 12.846/2013 ocorreram, razão pela qual sua instauração encontra amparo legal.

4.2. Verifica-se que na realização dos atos processuais pela então comissão de PAR designada pelo MAPA foram observados os requisitos legais, em perfeita harmonia com os ditames dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Os elementos identificados nos autos apontaram a existência de indícios de possíveis irregularidades atribuídas à Magna Sistemas as quais estavam a demandar, à época, a devida apuração visando a possível responsabilização da empresa, sendo tal implementada com a decisão do MAPA que instaurou o Processo Administrativo de Responsabilização com essa finalidade.

4.3. Todavia, considerando a avocação do Processo Administrativo de Responsabilização por esta Corregedoria-Geral da União e a análise acima realizada, propõe-se o seu arquivamento, em razão de ausência de elementos de autoria e materialidade suficientes para responsabilização da pessoa jurídica e da baixa probabilidade de obtenção, nesta seara administrativa, de novas provas que venham a robustecer a justa causa para a reinstauração do referido PAR.



Documento assinado eletronicamente por **LEONARDO FORMIGA LARROSSA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 20/10/2022, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO COREP - ACESSO RESTRITO

1. Tratam os autos de avocação do PAR nº 21000.052358/2018-25, instaurado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que teria identificado supostos indícios de irregularidades na contratação, pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, no âmbito do Edital/Concorrência nº 112/2014, de 20.10.14 (e respectivo Contrato nº 214039 em 11.11.2014), da empresa Magna Sistemas Consultoria S/A para a execução dos serviços de “*realização de migração e manutenção evolutiva e adaptativa de versão da Plataforma de Gestão Agropecuária – PGA, incluindo a implantação da Gestão de Trânsito Vegetal – GTV, como também a Gestão de Programas e Projetos de Política Agrícola para o MAPA*”, tendo o MAPA como beneficiário e destinatário final desses serviços.

2. A Nota Técnica precedente (nº 2657/2022, doc. 2560737) analisou a matéria e concluiu pelo arquivamento do caso, tendo em vista que os elementos de informação que levariam à responsabilização da pessoa jurídica são essencialmente circunstanciais, se considerados a proporção preço/USTs para o produto 1, o tempo necessário para sua elaboração, bem como o descumprimento de regra editalícia para valoração e quantificação do produto 8, que teve seu valor retificado e majorado no 1º aditivo contratual, sem alteração do valor global do contrato. Ao final, a Nota Técnica apontou que os fatos e elementos colacionados não são suficientes para demonstrar a efetiva participação da pessoa jurídica nas fraudes ora ventiladas. Sobre esse último ponto, destaco que, embora supostas irregularidades tenham ocorrido, tais se verificam em condutas de servidores ou ex-servidores públicos federais, restando precário, salvo melhor juízo, o conjunto fático-probatório em relação a supostas condutas de representantes da pessoa jurídica Magna Sistemas Consultoria S/A, requisito esse basilar à luz do art. 3º da Lei nº 12.846/2013.

3. Diante do exposto, propõe-se o arquivamento da presente demanda, em razão de ausência de elementos de informação suficientes para a responsabilização da pessoa jurídica e da baixa probabilidade de obtenção de novos elementos que reforcem a justa causa para reinstauração do referido PAR, sem prejuízo do seu desarquivamento no caso de surgimento de novos fatos que assim o justifiquem.

4. À consideração do Sr. Diretor de Responsabilização de Entes Privados.



Documento assinado eletronicamente por **CYRO RODRIGUES DE OLIVEIRA DORNELAS**, Coordenador-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados, em 20/10/2022, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2560749 e o código CRC C58FBF91



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DIREP

Acolho os fundamentos da Nota Técnica nº 2657/2022 (doc. 2560737), aprovada pelo Despacho COREP 2560749, e encaminho à consideração do Sr. Corregedor-Geral da União a proposta de arquivamento do PAR em tela.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO PONTES VIANNA, Diretor de Responsabilização de Entes Privados**, em 21/10/2022, às 09:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2561257 e o código CRC 777E1A5E

Referência: Processo nº 00190.106133/2020-51

SEI nº 2561257