# RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO - SINTÉTICO

**TC 004.667/2012-3** **Fiscalização** 148/2012

**DA FISCALIZAÇÃO**

**Modalidade:** conformidade

**Ato originário:** Acórdão 367/2012 - Plenário

**Objeto da fiscalização:** Construção da Sede do Banco Central do Brasil - RJ

**Funcionais programáticas:**

• 04.122.2110.7686.0033/2012 - Construção de Edifício para o Meio Circulante no Rio de Janeiro - RJ - No Estado do Rio de Janeiro

• 04.122.0776.7686.0033/2011 - Construção de Edifício para o Meio Circulante no Rio de Janeiro

**Tipo da obra:** Edificação - Edifícios Administrativos

**Período abrangido pela fiscalização:** 20/2/2012 a 19/3/2012

**DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO**

**Órgão/entidade fiscalizado:** Banco Central do Brasil - MF

**Vinculação (ministério):** Ministério da Fazenda

**Vinculação TCU (unidade técnica):** 2ª Secretaria de Controle Externo

**Responsáveis pelo órgão/entidade:**

**nome:** Alexandre Antonio Tombini
**cargo:** Presidente do Banco Central do Brasil
**período:** a partir de 1/1/2011

**nome:** Anthero de Moraes Meirelles
**cargo:** Diretor de Administração
**período:** a partir de 1/1/2003

**Outros responsáveis:** vide rol na peça:
Rol de Responsáveis

**PROCESSO DE INTERESSE**

- TC 004.667/2012-3

## RESUMO

Trata-se de auditoria realizada no Banco Central do Brasil - MF, no período compreendido entre 27/2/2012 e 13/4/2012.

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra de Construção do novo edifício para o Meio Circulante do Banco Central do Brasil (Mecir) na cidade do Rio de Janeiro/RJ. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1 - A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2 - Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

3 - O procedimento licitatório foi regular?

4 - A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5 - O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

6 - Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

7 - Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria: a) análise documental; b) pesquisa em sistemas informatizados; c) confronto de informações e documentos; d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e) conferência de cálculos.

Durante a execução da auditoria, foram consultados o PPA/2008-2011, PPA/2012-2015 as LDOs 2010, 2011 e 2012 e as LOAs 2010, 2011 e 2012. Foram realizadas entrevistas com integrantes do Banco Central do Brasil (Bacen) para colher informações sobre o empreendimento. Foram expedidos ofícios de requisição de documentos/informações ao Bacen, bem como também foram analisados os editais, contratos e demais documentações pertinentes à obra.

Com o objetivo de verificar a adequação dos preços apresentados pela Administração e pela empresa vencedora do certame licitatório nos respectivos orçamentos aos valores de mercado, foram analisados os custos diretos dos serviços indicados em suas planilhas orçamentárias, utilizando-se como referências os custos do SINAPI, e, subsidiariamente, as composições de custos unitários do SISCOB - Sistema de Acompanhamento de Obras e Serviços do Município do Rio de Janeiro - RJ (SCO - RJ) e as propostas de preços apresentadas pelas licitantes.

Quanto à definição da amostra dos itens constantes em cada uma das planilhas orçamentárias, foi adotada como metodologia a Curva ABC, a qual consiste em um método de seleção de itens de maior relevância em relação ao preço global da obra. Inicialmente, os itens idênticos são adicionados um a um para obtenção de seus valores acumulados, depois são ordenados por ordem decrescente de valor. Assim, são segregados os itens mais significativos.

As principais constatações deste trabalho foram:

. sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado;

. licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93;

. orçamento do Edital / Contrato incompleto ou inadequado;

. inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global;

. projeto arquitetônico/urbanístico sem contemplar os requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 72.793.740,41, referente ao valor do contrato.

As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam oitivas, determinações e ciência ao Banco Central do Brasil.

## S U M Á R I O


| Título | Página |
|---|---|
| 1 - APRESENTAÇÃO | 5 |
| 2 - INTRODUÇÃO | 5 |
| 2.1 - Deliberação que originou o trabalho | 5 |
| 2.2 - Visão geral do objeto | 6 |
| 2.3 - Objetivo e questões de auditoria | 7 |
| 2.4 - Metodologia Utilizada | 8 |
| 2.5 - Volume de recursos fiscalizados | 9 |
| 2.6 - Benefícios estimados da fiscalização | 9 |
| 3 - ACHADOS DE AUDITORIA | 9 |
| 3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado. (IG-C) | 9 |
| 3.2 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93. (IG-C) | 17 |
| 3.3 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado. (IG-C) | 22 |
| 3.4 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global. (OI) | 26 |
| 3.5 - Projeto arquitetônico/urbanístico sem contemplar os requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida. (OI) | 28 |
| 4 - CONCLUSÃO | 30 |
| 5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO | 30 |
| 6 - ANEXO | 33 |
| 6.1 - Dados cadastrais | 33 |
| 6.1.1 - Projeto básico | 33 |
| 6.1.2 - Execução física e financeira | 33 |
| 6.1.3 - Contratos principais | 34 |
| 6.1.4 - Histórico de fiscalizações | 35 |
| 6.2 - Deliberações do TCU | 35 |
| 6.3 - Anexo Fotográfico | 37 |

# 1 - APRESENTAÇÃO

O presente Relatório trata da fiscalização realizada na obra de construção de Edifício para o Meio Circulante do Banco Central, localizado na Rua Rivadávia Correa nº 45 na cidade do Rio de Janeiro/RJ, cuja contratação se deu por meio do Edital de Concorrência DEMAP nº 75/2010, sob regime de empreitada por preço global.

O empreendimento em questão está inserido no Programa de Governo de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais intitulado "Desenvolvimento do Sistema Financeiro Nacional", cujo objetivo é promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda.

**Importância socioeconômica**

Desde a construção da atual sede do Banco Central no Rio de Janeiro, o Meio Circulante ocupa prédio centenário na Av. Rio Branco que, assim como áreas e edificações contíguas, constitui patrimônio tombado pelo IPHAN.

Limitações decorrentes da tecnologia disponível à época, associadas a dificuldades de natureza técnica, inviabilizaram a construção de casas-fortes e o estabelecimento de infraestrutura adequada às funções exercidas no local, quais sejam o atendimento da rede bancária e as atividades de destruição de valores. Essas limitações comprometem, ainda, o desempenho e a segurança das operações de guarda e distribuição de numerário.

A localização central do Mecir, em região já congestionada, causa atrasos na movimentação do numerário e transtornos para a cidade, tendo em vista que atualmente todo o numerário novo é transportado da Casa de Moeda, em Santa Cruz, para a casa-forte do Mecir, para então ser distribuído. Por essa razão, a construção do novo Edifício para o Meio Circulante, trará significativa melhora para a logística de movimentação no Rio de Janeiro e nas outras praças. Ademais, a nova edificação vai ao encontro dos esforços envidados pelos governos municipal, estadual e federal na revitalização de áreas da região portuária, ação prioritária no programa federal que tem por meta a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Cabe registrar, por fim, que o projeto executivo prevê a possibilidade de acréscimo de pavimentos-tipo na construção, com vistas a abrigar todas as instalações do Banco Central no Rio de Janeiro, incluindo aquelas hoje situadas na Av. Presidente Vargas. Essa solução, previamente aprovada pela Diretoria do Bacen, visa a reduzir o custeio das instalações naquela praça, além de permitir a conveniência administrativa de localizar todas as unidades em uma única edificação.

# 2 - INTRODUÇÃO

## 2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Em cumprimento ao Acórdão 367/2012 - Plenário, realizou-se auditoria no Banco Central do Brasil - MF, no período compreendido entre 27/2/2012 e 13/4/2012.

A razão que motivou esta auditoria foi a alta materialidade do valor do programa de trabalho abrangido pela fiscalização.

## 2.2 - Visão geral do objeto

A presente fiscalização abrange a execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Meio Circulante do Banco Central do Brasil (Mecir), em terreno situado na Rua Rivadávia Correa nº 45, Rio de Janeiro/RJ. A obra constitui-se de edificação com três pavimentos composta de bloco administrativo, áreas de segurança do meio circulante, bloco de arquivos e garagem, com área construída total de 30.149 m2. Serão utilizados 15.458 m3 de concreto e 1.558.097 kg de aço para a estrutura. O prédio terá casas fortes com paredes especiais, instalações elétricas e eletrônicas voltadas para questões de segurança específicas do Banco Central.

A fim de contextualizar a situação geral da obra, cabe de plano destacar que o Banco Central do Brasil (Bacen) há décadas não executa novas construções de grande porte. Apesar de aprovado em 1975, o Programa Geral de Construções (PGC), que envolve instalações do Banco Central no Rio de Janeiro, em Porto Alegre e em Salvador, começou a ser colocado em prática 30 anos depois.

Conforme demonstra a cronologia dos fatos, somente em 2003 os planos do Bacen para a construção do prédio do Meio Circulante no Rio de Janeiro (Mecir-RJ) foram retomados, por meio de novos estudos que culminaram com a inclusão da obra no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Com os recursos orçamentários alocados, foi lançada a licitação para a contratação dos projetos executivos, realizada em agosto de 2005, resultando na contratação da empresa TC/BR Tecnologia e Consultoria Brasileira S.A.

O projeto resultante partiu da premissa consolidada nos estudos preliminares, qual seja: a necessidade de concentração de todas atividades do Bacen em um único local no Rio de Janeiro. Dessa forma, o projeto resultou em edificação composta por três blocos, sendo (i) o cofre, com três pavimentos, (ii) a garagem, com cinco pavimentos, e (iii) o prédio administrativo, com sete pavimentos.

Em 2008 um Grupo de Trabalho foi montado pelo Bacen para avaliar alternativas relacionadas ao aproveitamento das instalações do Banco no Rio de Janeiro. A conclusão do GT foi pela ratificação da necessidade de concentração das atividades e pela construção imediata do novo edifício do Mecir, optando-se pelo aproveitamento de terreno de propriedade do Bacen no bairro da Gamboa. Os novos estudos subsidiaram a inscrição da obra no PPA 2008-2011.

Ocorre que, depois de concluído o projeto com sete pavimentos, a projetista se viu obrigada a adequar o projeto original para que a altura total dos blocos fosse reduzida ao limite legal, pois o gabarito local até hoje é limitado em três pavimentos. Cabe mencionar que, para essa adaptação, a empresa recebeu, como contrapartida, o pagamento adicional de R$ 261 mil.

Somente após a adequação do projeto para três pavimentos é que a obra recebeu o aval da Prefeitura do Rio de Janeiro, em agosto de 2009. No mês de dezembro do mesmo ano, a Diretoria do Bacen aprovou então a contratação da "primeira etapa" da obra, ou seja, os três pavimentos iniciais, porém

prevendo a possibilidade de aumento do número de pavimentos para o total efetivamente identificado no plano de necessidades (cinco andares na garagem e sete no bloco administrativo).

O edital para a contratação da obra foi publicado em maio de 2010 e, apesar das incertezas quanto à ampliação do número de pavimentos tipos do bloco administrativo e da garagem, o regime de execução contratual escolhido foi o de empreitada a preço global, conforme comentado. O contrato com a empresa Engefort foi efetivamente assinado em dezembro de 2010, por montante da ordem de R$ 72,8 milhões.

Apesar de a intenção de concentrar todas as atividades do Bacen em uma única edificação ser conhecida desde 2008, por meio das conclusões do GT, somente em janeiro de 2011 a Prefeitura enviou o Projeto de Lei Complementar PLC n. 47/2011 à Câmara Municipal do Rio de Janeiro, objetivando ampliar o gabarito do prédio. É interesse do governo municipal que o prédio do Bacen seja um atrativo para que outros órgãos e empresas passem a ocupar a região portuária, revitalizando-a. Contudo, cabe mencionar que, conquanto o projeto ainda não tenha sido votado em plenário, ele já recebeu pareceres de diversas comissões da Câmara de Vereadores, sendo pelo menos um deles, o da comissão de meio ambiente (verbal, em plenário), desfavorável às intenções do Bacen. Atualmente a obra se encontra com menos de 30 % de execução.

O histórico apresentado tem por objetivo mostrar que foi longo o processo de planejamento e projeto da obra do Mecir/RJ, foco da presente auditoria. A necessidade de concentração de todas as atividades em um único edifício era conhecida de longa data, sendo importante notar também que o período de projeto foi bastante razoável para uma obra de edificações. Entre a contratação da empresa projetista, no final de 2005, e a aprovação do projeto na Prefeitura, em meados de 2009, transcorreram três anos e meio.

É oportuno relembrar ainda a fiscalização realizada por esta Corte de Contas no Fiscobras do ano passado, o qual selecionou o edital da Concorrência Demap nº 232/2010, lançado para a contratação das obras no edifício do Banco Central em Salvador/BA, foi um marco pedagógico para que o Bacen pudesse identificar e corrigir irregularidades relacionadas a contratação de obras. Os resultados da auditoria estão consolidados no Acórdão n. 2278/2011-TCU-Plenário.

Em apertada síntese, os achados de auditoria observados na licitação de Salvador apontaram falhas graves nos projetos e no edital daquele procedimento licitatório, tais como (i) incompatibilidade entre os quantitativos de serviços do orçamento básico e os projetos da edificação, (ii) serviços com descrições orçamentárias incompatíveis com as especificações técnicas/projeto, (iii) serviços com unidade de medida expressa em verba, (iv) ausência de cotação de custos dos serviços e insumos obtidos junto ao mercado, (v) preços excessivos frente aos sistemas referenciais oficiais de custos, e (vi) divergência entre valores constantes nas composições de custos e no orçamento sintético. Tais falhas foram reconhecidas tempestivamente pelo Bacen, que anulou o certame de Salvador, com vistas a implementar as medidas corretivas. Contudo, não haveria possibilidade de se evitar a repetição de algumas dessas irregularidades na Concorrência do Mecir do Rio de Janeiro, tendo em vista que esta licitação se deu antes da fiscalização empreendida em Salvador.

### 2.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar a obra de Construção novo edifício do Meio Circulante do Banco Central do Brasil (Mecir).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

2) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

3) O procedimento licitatório foi regular?

4) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

5) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

6) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

7) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

**2.4 - Metodologia utilizada**

Para a realização deste trabalho, foram seguidas as diretrizes do roteiro de auditoria de conformidade, sendo utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

a) análise documental;

b) pesquisa em sistemas informatizados;

c) confronto de informações e documentos;

d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina;

e) conferência de cálculos.

Durante a execução da auditoria, foram consultados o PPA/2008-2011, PPA/2012-2015 as LDOs 2010, 2011 e 2012 e as LOAs 2010, 2011 e 2012.

Foram realizadas entrevistas com integrantes do Banco Central do Brasil (Bacen) para colher informações sobre o empreendimento. Foram expedidos ofícios de requisição de documentos/informações ao Bacen, bem como também foram analisados os editais, contratos e demais documentações pertinentes à obra.

Com o objetivo de verificar a adequação dos preços apresentados pela Administração e pela empresa vencedora do certame licitatório nos respectivos orçamentos aos valores de mercado, foram analisados os custos diretos dos serviços indicados em suas planilhas orçamentárias, utilizando-se como referências os custos do SINAPI, e, subsidiariamente, as composições de custos unitários do SISCOB - Sistema de Acompanhamento de Obras e Serviços do Município do Rio de Janeiro - RJ - SCO - RJ e as propostas de preços apresentadas pelas licitantes.

Quanto à definição da amostra dos itens constantes em cada uma das planilhas orçamentárias, foi adotada como metodologia a Curva ABC, a qual consiste em um método de seleção de itens de maior relevância em relação ao preço global da obra. Inicialmente, os itens idênticos são adicionados um a um para obtenção de seus valores acumulados, depois são ordenados por ordem decrescente de valor. Assim, são segregados os itens mais significativos.

### 2.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **72.793.740,41.** O volume de recursos fiscalizados (VRF) é de R$ 72.793.740,41, o mesmo valor explicitado no Contrato Bacen/DEMAP nº 754/2010.

### 2.6 - Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a readequação do contrato decorrente dos quantitativos inadequados, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 7.858.560,78, bem como o aumento da expectativa de controle.

## 3 - ACHADOS DE AUDITORIA

### 3.1 - Sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado.

#### 3.1.1 - Tipificação do achado:

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Trata-se de uma falha grave, visto que a existência de quantitativos inadequados superestimados na planilha orçamentária ofende o art. 6º, inc IX, alínea 'f' e o art. 7º, §4º, da Lei 8.666/93. Porém, considerando-se que não foram encontrados indícios de sobrepreço global nos valores contratados, o que demonstra não haver potencial de dano materialmente relevante, além disso, há garantia contratual para cobrir o potencial dano configurado no art. 94, §2 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), o achado não se enquadra na gravidade definida no art. 91, § 1º, inc. IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

#### 3.1.2 - Situação encontrada:

Ao analisar o orçamento básico e os projetos executivos de engenharia referentes à construção do novo edifício do Meio Circulante do Banco Central do Brasil (Mecir), na cidade do Rio de Janeiro/RJ, a equipe de auditoria observou incongruências significativas nos quantitativos consignados na peça de custos da empreitada, em desrespeito ao art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 4º e art.12, inciso III, todos da Lei 8.666/93, em especial naqueles itens referentes às (i) estacas raiz e (ii) esquadrias de alumínio e pele de vidro.

(i) Quantitativos de estacas raiz;

O projeto executivo fornecido pelo Bacen prevê o uso de estacas raiz como solução técnica de engenharia para as fundações do edifício, e consta de 13 folhas em que são representadas a locação das estacas e são ressaltados aspectos importantes a serem adotados na execução dos elementos. Além disso, em cada prancha é demonstrado o resumo dos quantitativos de estacas, aço e concreto, de acordo com os diversos diâmetros de estacas adotados (200 mm, 250mm e 300mm).

Consta nas notas de projeto que as estacas terão profundidade mínima de 12 m, dos quais até 2 metros serão embutidos em rocha (item 10 das Notas Importantes). Ou seja, de acordo com o projeto, as estacas possuem no mínimo 10 metros escavados em solo e 2 metros em rocha. A equipe de auditoria verificou na documentação a existência de 297 estacas de 200mm de diâmetro, 584 estacas de 250mm e 1183 estacas de 300 mm de diâmetro, que perfazem o total de 2064 estacas. No entanto, os quantitativos expressos na planilha orçamentária estão em número expressivamente acima do consignado em projeto, totalizando 3185 estacas, um valor 51% superior. A tabela 1, constante ao final da descrição do achado, expressa os quantitativos extraídos nos projetos e confronta com as quantidades expressas na planilha orçamentária para cada diâmetro de estaca, apontando a diferença de quantitativos.

(Tabela 1)

Além da diferença apontada quanto ao número de estacas, o peso de aço previsto em projeto não reflete o peso do aço que consta na planilha orçamentária. A quantidade total de aço CA-50 destinado à armação das fundações verificada em planilha é de 470.917,88kg. Todavia, a quantidade extraída do projeto de fundações é de 330.653,69kg conforme quadro-resumo da tabela 2, constante ao final da descrição do achado.

(Tabela 2)

Desta forma, considerando-se as diferenças de quantitativos nas estacas e no aço observou-se um sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado no valor de R$ 9.120.826,77, conforme quadro demonstrativo da Tabela 3, constante ao final da descrição do achado.

(Tabela 3)

Questionado por meio do Oficio de Requisição 03-152/2012 - TCU - Secob-1, acerca do sobrepreço supracitado, o Bacen informa, por meio do Ofício Audit/Gabin-2012/0088, que a referida dúvida já havia sido verificada pelo grupo de fiscalização da obra ADRJA/GT-Obra, que produziu documento em 9 de fevereiro de 2012 descrevendo de forma detalhada as diferenças encontradas e as providências propostas que se encontram em exame na Procuradoria da Instituição.

- Esclarecimentos prestados pelo Bacen

O documento corrobora as informações obtidas pela equipe de auditoria, informando que o projeto executivo de fundações da obra, de responsabilidade da empresa Altran/TCBR Tecnologia e Consultoria Brasileira LTDA, cujo projetista·foi o Engenheiro Carlos Medeiros Silva, Crea 7652/D-DF, prevê 2.058 estacas do tipo raiz nas bitolas de 200, 250 e 300 mm. Além dessas, diz que há a previsão de outras 300 unidades nos muros periféricos, com diâmetro de 200 mm cada uma. Ainda, segundo o Bacen, decorridos onze meses de execução da obra, os comprimentos médios obtidos até 18/1/2012, com a execução de 1.392 estacas foram:

diâmetro de 200mm: 9.87m em solo e 3,62m em rocha;

diâmetro de 250mm: 10,55m em solo e 3.66m em rocha; e

diâmetro de 300 mm: 9,50m em solo e 3,98 m em rocha.

Assim, considerando (i) os custos unitários da planilha da contratada Engefort, (ii) os quantitativos reais constantes do projeto de fundações e (iii) as profundidades médias das perfurações realizadas até 18/1/2012, o Bacen estimou que o custo total real de estaqueamento perfará o valor de R$12.564.983,86. Por outro lado, o valor total do estaqueamento da planilha de custos da contratada é de R$ 17.865.772.76 e foi obtido considerando o quantitativo a maior, os mesmos custos unitários e as profundidades originalmente previstas na proposta de preços vencedora da licitação.

Desta forma, de acordo com o cálculo apresentado pela equipe de fiscalização da obra, verificou um sobrepreço de R$ 5.300.788,90, resultante da diferença entre (i) os quantitativos de estacas previstos em projeto, com as profundidades médias já realizadas, e (ii) os quantitativos e profundidades da planilha de preços relativos ao estaqueamento previsto no orçamento base da licitação.

O Bacen argumenta ainda que como o regime de execução da obra é o de empreitada por preço global, e a proposta da contratada foi bem abaixo do valor estimado, beirando o limite de exequibilidade trazido no art. 48, § 1° da Lei 8.666/93. Por esse motivo, entende o Bacen que não se vislumbraria a possibilidade de alteração do valor da proposta, pois o valor contratado corresponde a 72,88% do valor orçado, o que forçou a apresentação da garantia complementar, consoante o disposto no art. 48 da Lei de Licitações. E, caso se excluísse o valor da possível diferença de quantitativos de estacas, esse valor cairia para R$ 67.492.951,51, equivalente a 67,58% do estimado pelo Bacen, o que tornaria a proposta inexequível, inferior aos 70% previsto no referido art. 48.

Afirma ainda que não houve qualquer prejuízo ao erário. Prejuízo haveria se o entendimento fosse o contrário, pois então a proposta global seria inexequível, e a alternativa seria chamar o segundo colocado da licitação, que majoraria a atual contratação em R$ 5.502.123,03. Ou então, a paralisação da obra, já em estado 'avançado', e realização de nova licitação com custos 'incalculáveis', pois além do alto custo de um novo processo licitatório, há o custo da obra paralisada, e sem a garantia de obtenção de uma nova proposta mais vantajosa.

Por fim diz que, na empreitada por preço global, o contrato é firmado pelo próprio valor global, sendo a planilha apenas 'acessória' para os casos de acréscimos, supressões, reajustes e demais alterações, ficando a contratada com o ônus de eventualmente ter alguns itens majorados ou minorados, razão pela qual não há que se analisar os itens isoladamente, pois se assim fosse, ter-se-ia uma empreitada por preço unitário, quando somente se faria os pagamentos após as medições dos itens efetivamente executados. Assim, se o entendimento for de redução do item em tela, deveriam ser verificados todos os itens, com vistas a realização de pagamentos a maior ou a menor, conforme a execução, terminando por alterar o regime de execução de empreitada por preço global para empreitada por preço unitário, o que não é possível.

- Análise dos esclarecimentos apresentados pelo Bacen

Observam-se diversos equívocos quanto à interpretação da lei nos esclarecimentos prestados pelo Bacen. Primeiramente, ao contrário do que afirma o Banco, o orçamento é peça fundamental do

projeto básico, e deve refletir fielmente as condições a serem executadas, sob pena de nulidade de todo o processo licitatório. Essa afirmativa é válida tanto para empreitadas sob regime de preços unitários quanto no caso de preço global. Ressalta-se ainda que, o art. 47 da Lei registra que no caso do regime de preço global, a administração deve tomar maior cuidado com a qualidade do projeto e do orçamento fornecidos aos licitantes de forma que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

A existência de quantitativos que não correspondam à previsão da obra ofende frontalmente o que preconiza a lei 8666/93 em seu art. 7°,§ 4° e, inclusive, enseja a nulidade do processo licitatório e a responsabilização de quem lhes tenha dado causa, conforme§ 6º do mesmo artigo.

"Art. 7°As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§4° É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

(...)

§6°A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa."

Diferenças de quantitativos pequenas no projeto básico, da ordem de 5%, por exemplo, são passiveis de serem incorporadas ao risco do negócio. Entretanto, não é o que se observa na situação em tela. A diferença observada entre o projeto e a planilha nos quantitativos relativos às fundações, é da ordem de 104%. Essa diferença explica outra discrepância presente no orçamento. Conforme literatura, o custo percentual para execução da etapa de infraestrutura de edificação comercial de prédio com elevador varia entre 5,9 a 7,4% do custo total do empreendimento (Revista Construção e Mercado, agosto 2006). No caso da obra da obra do Banco Central, esse percentual chega ao montante de 27%. Tal desbalanceamento pode implicar no chamado 'jogo de cronograma', situação na qual a empresa é beneficiada pela antecipação de pagamentos de serviços com maior margem de lucro nas etapas iniciais da obra e transfere às etapas finais os itens 'menos interessantes' do ponto de vista da lucratividade.

Além disso, não é argumento válido a afirmação de que a supressão do quantitativo inadequado para a execução das fundações tornaria inexequível a proposta da empresa Engefort. Conforme demonstrado em outro achado deste relatório, na curva ABC do orçamento base da licitação foi identificado sobrepreço no montante de R$15.466.897,29, o que representa um percentual de 23,36% em relação à amostra analisada (amostra de 81,79%), considerado-se a incidência do BDI referencial (27,64%). Significa dizer que o preço paradigma ajustado, que deveria constar do orçamento do Banco, seria R$ 84.402.023,65, e não R$ 99.868.920,94. Dessa forma, nota-se que a proposta da empresa Engefort, contratada por ter apresentado menor proposta no certame, teria sido dada com desconto de R$ 11.608.283,24, ou 13,75%. Sendo assim, ao contrário do que afirma o Bacen, a supressão dos quantitativos orçados a maior no orçamento base da licitação não tornaria inexequível a proposta da Engefort. Essa inconsistência (redução do desconto real oriundo do processo licitatório) é tratada com

maior detalhamento no achado "Orçamento inadequado" do presente relatório.

A equipe de auditoria recalculou o valor devido às estacas, utilizando-se os quantitativos conforme o Bacen argumenta que têm sido executados in loco, corrigindo-se também o quantitativo de aço empregado. Sendo assim, observa-se a existência de três referenciais de quantitativos para a análise: (i) os quantitativos expressos no projeto, (ii) os quantitativos expressos na planilha orçamentária e, por fim, (iii) os quantitativos reais que estão sendo executados na obra. A tabela 4,constante ao final da descrição do achado, resume essas três grandezas, apontando a diferença entre o valor (em reais) que consta na planilha e aquele ajustado de acordo com os quantitativos a serem executados efetivamente.

(Tabela 4)

Sendo assim, adotando-se o critério mais conservador, com a adequação dos quantitativos utilizando-se os parâmetros das estacas conforme vem sendo executadas in loco, observa-se sobrepreço de quantitativos das estacas da ordem de R$ 5,96 milhões.

(ii) Quantitativos de pele de vidro e esquadrias de alumínio;

Conforme item 13 do Oficio n 03-152/2012-TCU/SECOB-1, foi solicitado ao Bacen que preenchesse uma tabela anexa, informando os quantitativos a serem acrescidos na contratação, caso a edificação passasse a ter 7 pavimentos, conforme pleito existente no Banco, detalhado no achado "Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93" do presente relatório.

Como resposta, foi apresentada, por meio do Ofício Audit/Gabin-2012/0088, a tabela contendo os futuros quantitativos para os diversos serviços. Observa-se nos itens referentes à instalação da pele de vidro ( fachada) e das esquadrias de alumínio, que o quantitativo já contratado refere-se ao necessário para a conclusão do prédio com 7 pavimentos. Ou seja, o quantitativo atual está sobre-estimado, configurando-se em sobrepreço decorrente de quantitativo inadequado na planilha orçamentária da ordem de R$ 1,89 milhão, conforme tabela 5, constante ao final da descrição do achado:

(Tabela 5)

Desta forma, o somatório dos sobrepreços decorrentes dos quantitativos inadequados das estacas (R$ 5.963.365,76), da pele de vidro (R$ 1.744.443,65 ) e das esquadrias de alumínio (R$ 150.751,37) perfaz o valor de R$ 7.858.560,78. Desta forma, subtraindo esse valor do orçamento referencial calculado pela equipe de auditoria (R$ 84.402.023,65), o valor referencial com os quantitativos adequados para a contratação perfaz o valor da ordem de R$ 77 milhões. Sendo assim, o desconto apresentado pela licitante em sua proposta (R$ 72.793.740,41) é da ordem de R$ 4 milhões, o que representa 5%, o que desqualifica qualquer justificativa quanto à inexequibilidade da proposta.

A utilização do regime por preço global não impede que o Banco Central promova a adequação dos quantitativos utilizados para a elaboração do orçamento-base da licitação. Neste sentido, prevalece o entendimento constante do voto condutor do Acórdão 363/2007- Plenário: "O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado".

(Tabela 1)

| Descrição | Qtde | Quantidade Planilha | Quantidade Projeto | Diferença | % Planilha / Projeto |
|---|---|---|---|---|---|
| Execução de estaca raiz d=300mm em rocha | m | 5.895,00 | 2.366,00 | 3.529,00 | 149,2% |
| Execução de estaca raiz d=250mm em rocha | m | 5.660,00 | 1.168,00 | 4.492,00 | 384,6% |
| Execução de estaca raiz d=200mm em rocha | m | 4.370,00 | 594,00 | 3.776,00 | 635,7% |
| Execução de estaca raiz d=300mm em solo | m | 8.842,50 | 11.830,00 | (2.987,50) | -25,3% |
| Execução de estaca raiz d=250mm em solo | m | 8.490,00 | 5.840,00 | 2.650,00 | 45,4% |
| Execução de estaca raiz d=200mm em solo | m | 6.555,00 | 2.970,00 | 3.585,00 | 120,7% |
| Preparação de cabeça de estaca | un | 3.185,00 | 2.064,00 | 1.121,00 | 54,3% |

Tabela 1- Quantitativos de estacas em projeto x planilha orçamentária contratada

(Tabela 2)

| Junta | Quantidade de estacas | | | Peso Aço (kg) |
|---|---|---|---|---|
| | 200mm | 250mm | 300mm | |
| A | 29 | 47 | 81 | 24.653,70 |
| B_C | 27 | 39 | 10 | 10.458,50 |
| D | 8 | 51 | 48 | 16.893,10 |
| E | 18 | 93 | 149 | 42.290,90 |
| G | 17 | 30 | 28 | 11.285,60 |
| H | 16 | 21 | 36 | 11.325,20 |
| I | 0 | 21 | 89 | 19.052,69 |
| J | 7 | 19 | 83 | 18.506,70 |
| K_F | 9 | 33 | 34 | 11.894,50 |
| L | 42 | 51 | 34 | 18.211,90 |
| M_N | 59 | 98 | 139 | 45.481,60 |
| O | 34 | 49 | 194 | 45.911,10 |
| P | 31 | 32 | 258 | 54.688,20 |
| TOTAL | 297 | 584 | 1183 | 330.653,69 |

Tabela 2 - Quantitativo de aço para estacas extraída do projeto

(Tabela 3)

| | Descrição | Total Orçamento + BDI (R$) | Total Projeto + BDI (R$) | Diferença (R$) | % Diferença |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.1.8 | Aço CA 50A - Fundação - Estaca Raiz | 3.155.149,80 | 2.215.379,73 | 939.770,07 | 42,42% |
| 2.1.6 | Execução de estaca raiz d=300mm em rocha | 4.774.950,00 | 1.916.460,00 | 2.858.490,00 | 149,15% |
| 2.1.5 | Execução de estaca raiz d=250mm em rocha | 3.789.936,00 | 782.092,80 | 3.007.843,20 | 384,59% |
| 2.1.4 | Execução de estaca raiz d=200mm em rocha | 2.359.800,00 | 320.760,00 | 2.039.040,00 | 635,69% |
| 2.1.3 | Execução de estaca raiz d=300mm em solo | 1.289.236,50 | 1.724.814,00 | (- 435.577,50 ) | -25,25% |
| 2.1.2 | Execução de estaca raiz d=250mm em solo | 1.100.304,00 | 756.864,00 | 343.440,00 | 45,38% |
| 2.1.1 | Execução de estaca raiz d=200mm em solo | 672.543,00 | 304.722,00 | 367.821,00 | 120,71% |
| 2.1.11 | Preparação de cabeça de estaca | 178.869,60 | 115.914,24 | 62.955,36 | 54,31% |
| | | **Total** | **8.137.006,77** | **9.120.826,77** | **112,1%** |

Tabela 3 - Quantificação do Sobrepreço das estacas - Projeto x Planilha.

(Tabela 4)

| | Descrição | Quantidade Planilha | Quantidade Projeto | Quantidade Real | Diferença Real - Planilha | Diferença R$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2.1.8 | Aço CA 50A - Fundação - Estaca Raiz (kg) | 470.917,88 | 330.653,69 | 397.255,46 | 73.662,42 | 493.538,20 |
| 2.1.6 | Execução de estaca raiz d=300mm em rocha (m) | 5.895,00 | 2.366,00 | 4.708,34 | 1.186,66 | 961.194,60 |
| 2.1.5 | Execução de estaca raiz d=250mm em rocha (m) | 5.660,00 | 1.168,00 | 2.137,44 | 3.522,56 | 2.358.706,18 |
| 2.1.4 | Execução de estaca raiz d=200mm em rocha (m) | 4.370,00 | 594,00 | 1.075,14 | 3.294,86 | 1.779.224,40 |
| 2.1.3 | Execução de estaca raiz d=300mm em solo (m) | 8.842,50 | 11.830,00 | 11.238,50 | (2.396,00) | (349.336,80) |
| 2.1.2 | Execução de estaca raiz d=250mm em solo (m) | 8.490,00 | 5.840,00 | 6.161,20 | 2.328,80 | 301.812,48 |
| 2.1.1 | Execução de estaca raiz d=200mm em solo (m) | 6.555,00 | 2.970,00 | 2.931,39 | 3.623,61 | 371.782,39 |
| 2.1.11 | Preparação de cabeça de estaca (un) | 3.185,00 | 2.064,00 | 2.358,00 | 827,00 | 46.444,32 |
| | | | | | **Total** | **5.963.365,76** |

Tabela 4 - Quantificação do Sobrepreço das estacas - Diferença Real x Planilha.

(Tabela 5)

| Descrição | Quantidade Prédio Menor (m²) | Quantidade Prédio Maior (m2) | Diferença Quantitativo (m²) | Custo Unitário | Sobrepreço |
|---|---|---|---|---|---|
| Pele de Vidro ( Fachada ) (*) | 870,27 | 4.381,63 | 3.511,36 | R$496,80 | R$ 1.744.443,65 |
| Esquadria de Alúminio EA 01 a EA 30 (*) | 843,65 | 1.360,63 | 516,98 | R$291,60 | R$ 150.751,37 |
| | | | | **Total** | **R$ 1.895.195,02** |

Tabela 5 - Quantificação do Sobrepreço da pele de vidro e das esquadrias.

**3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-C) - Contrato 754/2010**, 1/12/2010, Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ., Engefort Construtora Ltda.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 7.858.560,78

**3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências de controles - Observa-se que não houve conferência, por parte do Banco, do orçamento elaborado pelo profissional contratado. Além disso em decorrência da mudança do projeto antes da licitação, reduzindo o número de pavimentos de 7 para 3, alguns quantitativos não foram revisados.

**3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Pagamento por serviços não executados, jogo de cronograma (efeito potencial)

**3.1.6 - Critérios:**

Acórdão 363/2007, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f; art. 7º, § 4º; art. 7º, § 6º; art. 47

Lei 12017/2009, art. 112, § 5º

**3.1.7 - Evidências:**

Audit-gabin-2012-088 - Resposta ao Oficio 03-152-2012 SECOB 1 TCU, folhas 1/49.

Oficio 03-152-2012 - TCU - SECOB 1, folhas 1/5.

Orçamento Base da licitação.

Engefort Planilha Orçamentária.

**3.1.8 - Conclusão da equipe:**

Conclui-se pela necessidade de promover a oitiva do Banco Central do Brasil e da Construtora Engefort acerca das incongruências identificadas nos quantitativos de serviços do contrato 754/2010 - Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil na cidade do Rio de Janeiro/RJ, em desconformidade com o disposto no art. 7; § 4º; da Lei n. 8.666/93, com o objetivo esclarecer acerca das providências a serem adotadas pelo Banco para correção dos problemas evidenciados no presente relatório.

**3.2 - Licitação realizada sem contemplar os requisitos mínimos exigidos pela Lei 8.666/93.**

**3.2.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - A inobservância de requisitos mínimos estabelecidos na Lei 8.666/93 configura falha grave, porém, tendo em vista não consistir em irregularidade materialmente relevante frente ao valor total contratado e nem ensejar a nulidade do

procedimento licitatório e do contrato, o achado em questão não se enquadra no conceito de IG-P definido no art. 91, § 1º, inc. IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

**3.2.2 - Situação encontrada:**

Durante o transcurso da auditoria, observou-se que o Edital da Concorrência n. 75/2010 do Banco Central não contemplou alguns requisitos mínimos estabelecidos pela Lei 8.666/93, quais sejam:

(i) o art. 3º, § 3º, que estabelece que "a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura" combinado com o art. 47, que estabelece que "nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação."

Dos anexos do ato convocatório constou apenas um modelo de planilha orçamentária a ser preenchido pelas empresas licitantes, que continha a descrição dos serviços, as unidades de medida e as respectivas quantidades. Estas, porém, foram divulgadas de forma precária, de acordo com o que foi registrados no achado "Quantitativos inadequados na planilha orçamentária". Ainda, na planilha-modelo não foram disponibilizados os preços unitários dos itens, nem o preço global do empreendimento utilizados como referência por parte do Banco Central do Brasil.

Ressalte-se que o art. 40, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93 é claro ao dispor que constitui anexo do edital o "orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários" (destacamos). Ou seja, não supre a exigência legal a simples disponibilização de planilha contendo as quantidades dos serviços, nos termos procedidos pelo Bacen. Além disso, conforme o disposto no art. 47 da Lei 8.666/93, resta clara a obrigação que a Administração tem de fornecer, juntamente com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global.

(ii) o art. 6º, inciso IX que afirma que o Projeto Básico que será levado à licitação deve ser "elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares", enquanto que o art. 8º estabelece que "a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução". Somados as esses comandos, há a regra insculpida no art. 23, §1° da Lei 8.666/93 que exige a comprovação da viabilidade técnica e econômica para fundamentar a decisão de parcelar o objeto, de modo a ampliar a competitividade sem perder a economia de escala.

A irregularidade descrita neste tópico se deve a informações obtidas pela equipe auditora no decorrer dos trabalhos, segundo as quais o projeto licitado não contemplou a obra em sua totalidade. Os estudos técnicos preliminares davam conta de que, com vistas a atender todas as necessidades do Banco Central, a edificação a ser licitada deveria possuir mais pavimentos do que a que foi efetivamente licitada na Concorrência nº 075/2010. Ocorre que a aprovação dos projetos básico e executivo por parte da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, em agosto de 2009, teve como base a legislação em

vigor, que estabelecia um limite de gabarito para a região que compõe o Porto Maravilha - projeto de revitalização da zona portuária onde se situa a edificação em questão. Por essa razão, os projetos elaborados em 2005, que inicialmente contemplavam prédios de 5 e 7 pavimentos, tiveram que ser adequados e, consequentemente, tiveram seu gabarito limitado ao máximo permitido de 03 pavimentos, conforme consta do Voto BCB nº 434/2009 proferido pelo Diretor de Administração em 2009, Sr. Anthero de Moraes Meirelles - anexado à Nota 00203/2012-DEMAP/INFRA (resposta ao 3º Ofício de Requisição). No parágrafo nº 32 do referido documento, a autoridade afirma que "o projeto cuidou, também, de prever a viabilidade de eventual aumento futuro do número de pavimentos-tipo, caso a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro amplie o gabarito para construções naquela região..." . Desse modo, restou clara a opção por uma espécie de parcelamento da edificação projetada de início, mas cujo estudo de viabilidade não foi demonstrado no processo.

Cabe frisar que essa legislação permanece vigente nos dias de hoje e, por isso, a presidência do Banco Central continua atuando junto à prefeitura do Rio de Janeiro no intuito de criar meios legais que excepcionem a edificação da limitação imposta. Questionados acerca da decisão de se prosseguir com o certame, mesmo diante do impasse relatado, a diretoria responsável pela Concorrência reiterou a necessidade de se construir um novo Meio Circulante no Rio de Janeiro com a maior urgência possível. Segundo eles, as atividades de transporte e manejo de numerário estão sendo seriamente prejudicadas pelas limitações existentes nos edifícios em uso atualmente, inclusive no tocante à segurança. Acrescentam, ainda, que a edificação nos moldes dos projetos originais terá capacidade para abrigar todos os funcionários da entidade, que atualmente ocupam 3 prédios. Diante do exposto, há indícios bastantes de que a edificação será realmente adaptada à quantidade de pavimentos-tipo prevista inicialmente caso a Prefeitura altere a legislação municipal.

Analisando-se a situação relatada acima, a equipe auditora vislumbrou diversas possíveis irregularidades que eventualmente poderão advir da futura adequação dos projetos. Dentre elas, cite-se a deficiência dos recursos orçamentários, já que até o momento só foram assegurados os recursos referentes à execução dos projetos que foram licitados dentro do limite de gabarito imposto. Um ponto que também merece atenção é a hipótese de a alteração da legislação vir a ocorrer depois da data prevista para a conclusão da obra. Nesse caso, é preciso que se tenha esclarecido desde já o que será feito com alguns serviços contratados na primeira versão do projeto e que serão diretamente impactados, a exemplo dos elevadores, cobertura e barrilete das instalações hidráulicas. A falta de uma definição prévia e detalhada das providências a serem tomadas, caso essa hipótese se configure, pode levar a perda de serviços já executados e, até mesmo, a um posterior refazimento destes. Se esse desperdício realmente ocorrer, restará configurado o desrespeito ao art. 12, inciso III da Lei 8.666/93.

Outra dúvida suscitada trata da maneira como ocorrerá a formalização do acréscimo dos pavimentos-tipo à obra existente: se por meio de Termo Aditivo ao contrato vigente ou por meio de novo certame licitatório. Considerando-se os limites estabelecidos no art. 65, inciso II e§ 2º da Lei 8.666/93, talvez o valor permitido para o aditamento não se mostre suficiente para atender às modificações propostas. Mais uma ressalva a ser feita sobre possíveis aditamentos contratuais a serem contratados no futuro diz respeito à manutenção da diferença havida entre o valor global estimado pela Administração e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, de acordo com a premissa estabelecida no art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012).

Ressalta-se, ainda, que o Banco Central não apresentou nenhum estudo econômico sobre a hipótese de se adquirir Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepac). Os Cepacs nada mais são do que "direitos adicionais de construção" nas áreas definidas pelas Operações Urbanas, o que possibilita a realização de construções acima do limite permitido pela legislação, ou ocupação de solo diverso do vigente, mediante uma contrapartida financeira que é paga à Prefeitura local, com a utilização destes títulos. É possível, portanto, que a insegurança ora descrita quanto à falta de garantia para construção dos pavimentos adicionais já pudesse ter sido solucionada.

Por fim, o Acórdão 796/2012-TCU-Plenário trouxe determinação para que o órgão jurisdicionado "oriente todas as unidades responsáveis pela elaboração de projetos a respeito da importância de deixar documentados, nos respectivos processos administrativos, os estudos técnicos realizados para escolha da solução a ser aplicada e de que esses estudos observem os requisitos do art. 12 da Lei 8.666/1993, ressaltando não apenas a viabilidade técnica, mas também a econômica" (grifo acrescido). Em seu voto condutor, a Exma. Sra. Ministra Ana Arraes ratificou o entendimento da unidade técnica especializada no sentido de que "não cabe a este Tribunal substituir o gestor público em suas escolhas. Contudo, é dever desta Corte orientá-lo acerca da necessidade de, ao elaborar projetos básicos ou executivos de obras e serviços para embasar suas escolhas, serem observados os requisitos do art. 12 da Lei 8.666/1993, entre os quais se insere o de economia na execução".

Sendo assim, a equipe de auditoria entende que a inobservância dos requisitos básicos estabelecidos na Lei 8.666/93 constitui irregularidade grave, pois a publicação da planilha de custos sem indicação dos preços unitários e global pode ter implicado quebra de isonomia no certame. Tendo em vista que os documentos que constituem o processo licitatório são públicos, os licitantes que porventura tenham pedido vistas do processo completo podem ter tido acesso a informações não disponibilizadas àqueles que tenham permanecido silentes. Neste diapasão, a publicação do edital da Concorrência para a execução de um projeto "parcial" pode ter interferido, também, no universo de competidores do torneio, pois é possível que o cenário pudesse ter sido completamente diferente caso o edital contemplasse um projeto de maior porte do que o que foi contratado.

**3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-C) - Contrato 754/2010**, 1/12/2010, Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ., Engefort Construtora Ltda.

**3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Inobservância da legislação - Inobservância da legislação que regulamenta a contratação de obras públicas e da jurisprudência deste Tribunal de Contas da União.

**3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito potencial) - A ausência de publicação dos preços unitários do orçamento tem a potencialidade de causar assimetria de informação.

A publicação do edital sem a programação da obra em sua totalidade tem a potencialidade de causar frustração da licitação, pois a necessidade da administração em promover acréscimos de área a ser construída na contratação poderia ser do conhecimento de alguns proponentes em detrimento de outros.

**3.2.6 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 3º, § 3º; art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 2º, inciso III; art. 8º; art. 12, inciso 3º; art. 23, § 1º; art. 40, § 2º, inciso II; art. 47

**3.2.7 - Evidências:**

Nota 00203_2012-DEMAP_Infra - Resposta Ofício de Requisição 02-152_2012.

Edital nº 75-10 PT 0901455880 - Construção Ed.

**3.2.8 - Conclusão da equipe:**

A equipe de auditoria entende que a inobservância dos requisitos mínimos estabelecidos na Lei 8.666/93 constitui irregularidade grave, pois a publicação da planilha de custos sem indicação dos preços unitários pode ter implicado quebra de isonomia no certame. Tendo em vista que os documentos que constituem o processo licitatório são públicos, os licitantes que porventura tenham pedido vistas do processo completo podem ter tido acesso a informações não disponibilizadas àqueles que tenham permanecido silentes. Neste diapasão, a publicação do edital da Concorrência para a execução de um projeto "parcial" pode ter interferido, também, no universo de competidores do torneio, pois é possível que o cenário pudesse ter sido completamente diferente caso o edital contemplasse um projeto de maior porte do que o que foi contratado.

Diante do exposto, propõe-se determinar ao Banco Central do Brasil que apresente, no prazo de 90 dias: (i) situação atualizada do Projeto de Lei Complementar 47/2011 na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, que solicita a mudança de gabarito do terreno, bem como sua expectativa de aprovação; (ii) planilha orçamentária contendo todos os preços unitários e os quantitativos suplementares necessários para a construção dos demais pavimentos-tipo do prédio administrativo com 7 pavimentos e do prédio de garagem com 5 pavimentos, além de cronograma físico de implantação das mudanças advindas da alteração de gabarito, e (iii) estudo contemplando as providências a serem adotadas, tanto para o caso de o gabarito ser alterado como para o caso de este ser mantido como está atualmente.

Adicionalmente, propõe-se dar ciência ao Banco Central do Brasil sobre as seguintes irregularidades constatadas: (i) de que a ausência de disponibilização do orçamento básico do empreendimento nos anexos do ato convocatório configura afronta ao art. 3º, §3º; ao art. 40. § 2º, inciso II e ao art. 47, caput, todos da Lei 8.666/93, além de contrariar a jurisprudência deste TCU; (ii) de que o parcelamento injustificado, promovido sem os estudos técnicos que comprovem a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, fere o art. 6º, inciso IX; o art. 8º e o art. 23, § 1º, todos da Lei 8.666/93; (iii) de que para a formação do preço dos aditivos contratuais deverá contar com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração nos termos do art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO 2012) e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993; (iv) de que os

recursos orçamentários assegurados para o empreendimento se mostrarão deficientes caso haja alteração do normativo municipal que limita o gabarito na região portuária e se decida pela expansão da edificação, fato que configurará afronta ao art. 7º, § 2º, inciso III da Lei 8.666/93.

**3.3 - Orçamento do Edital / Contrato / Aditivo incompleto ou inadequado.**

**3.3.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - grave com recomendação de continuidade (IG-C)

Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Trata-se de uma falha grave, visto que a existência de inadequações no edital e no contrato contraria a Lei 8.666/93 e jurisprudência desta Corte de Contas. Porém, considerando-se que não foram encontrados indícios de sobrepreço global nos valores contratados, o que demonstra não haver potencial de dano materialmente relevante, o achado não se enquadra na gravidade definida no art. 91, § 1º, inc. IV, da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

**3.3.2 - Situação encontrada:**

O orçamento-base da Concorrência Bacen/Demap nº 75/2010 apresenta inconsistências relevantes, quais sejam (i) preços excessivos frente aos sistemas referenciais oficiais de custos do orçamento-base, (ii) orçamento base com omissões relevantes, (iii) o orçamento não é acompanhado das composições dos custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato, (iv) falta de detalhamento e percentual do BDI acima da faixa aceitável. A seguir, prossegue-se à análise pormenorizada de cada uma das impropriedades listadas.

(i) Preços excessivos frente aos sistemas referenciais oficiais de custos do orçamento-base;

O orçamento-base disponibilizado à equipe de auditoria constante do edital da concorrência em tela não foi elaborado em conformidade com o Sinapi, fato que vai de encontro ao disposto no Art. 112 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010). Após análise inicial dos preços apresentados no orçamento-base para a Concorrência Demap n. 75/2010, foi identificado sobrepreço no montante de R$11.778.528,23 , o que representa um percentual de 37,48% em relação à amostra analisada (amostra de 43,26%), considerado-se nesse cálculo a incidência do BDI referencial máximo do Acórdão 2369/2011 - TCU - Plenário. Os preços referenciais adotados para os serviços na referida análise inicial foram obtidos junto ao Sinapi, utilizando-se subsidiariamente as composições de custos unitários do SISCOB - Sistema de Acompanhamento de Obras e Serviços do Município do Rio de Janeiro - RJ (SCO - RJ).

No intuito de expandir a amostra analisada, e na ausência da apresentação de cotações de mercado para os serviços cujos custos não são passíveis de serem obtidos junto a fontes referenciais oficiais, adotou-se metodologia prevista nos Acórdãos 2013/2004, 578/2007, 702/2008, 1.551/2008 e 1.265/2011, todos do Plenário, em que a mediana das propostas pode ser considerada referencial de mercado. Para o uso desta metodologia é requerido que a licitação tenha sido efetivamente competitiva, capaz de traduzir com fidelidade as condições do mercado em relação aos serviços em questão.

Dessa forma, após análise da amostra expandida dos preços apresentados no orçamento-base para a Concorrência Demap n. 75/2010, foi identificado sobrepreço no montante de R$15.466.897,29, o que

representa um percentual de 23,36% em relação à amostra analisada (amostra de 81,79%), considerado-se a incidência do BDI referencial (27,64%), conforme planilha intitulada "Planilha de análise de custos unitários", juntada ao processo como peça eletrônica. Significa dizer que o preço paradigma ajustado, que deveria constar do orçamento do Banco, seria R$ 84.402.023,65, e não R$ 99.868.920,94. Assim, nota-se que a proposta da empresa Engefort, empresa contratada por ter apresentado menor proposta no certame, teria sido dada com desconto de R$ 11.608.283,24, ou 13,75%.

No presente caso, mesmo tendo sido sagrada vencedora uma proposta ofertada com desconto, em relação ao orçamento-base, restou o risco sofrido pela Administração ao licitar um empreendimento cuja planilha orçamentária trazia sobrepreço. Ademais, tem-se que a existência de custos de serviços e insumos em valor superior à mediana de seus correspondentes no Sinapi, no orçamento-base, vai de encontro à legislação vigente e à jurisprudência desta Corte de Contas, cabendo responsabilizar o gestor que lhe deu causa.

(ii) Orçamento base com omissões relevantes;

Pela análise dos projetos estruturais encaminhados, constata-se que existem elementos da estrutura que deverão ser realizados em concreto protendido, especificamente na junta G, relativa à construção do auditório. Entretanto, o orçamento base não contempla as cordoalhas de aço, necessárias para a realização do serviço.

Questionado por meio do oficio de requisição 03-152/2012 - TCU/SECOB-1 sobre a omissão do item referentes às cordoalhas de protensão, o Bacen, por meio da nota 00218/2012-DEMAP/INFRA, de 28 de março de 2012, esclarece que, na planilha de quantitativos divulgado pelo Banco, no item 1.1.9 do anexo 1 do edital da concorrência DEMAP-75/2010, existe a seguinte orientação:

"A planilha que acompanha esta especificação é básica para efeito de estimativa de custos. Os LICITANTES deverão fazer criterioso estudo dos itens nela indicados. O levantamento das quantidades de materiais e serviços para elaboração do orçamento é de inteira responsabilidade da CONTRATADA, que deverá conferir qualquer quantitativo indicado nos desenhos e demais documentos".

Adicionalmente, observa-se que essa informação era sabida pelo Banco Central à época da realização da licitação. Na proposta apresentada pela licitante Construcap - CCPS Engenharia e Comércio S/A foi apresentada a planilha denominada " Serviços Omissos" na qual constam diversos outros serviços em que o orçamento básico omitiu ou apresentou quantitativo em valores inferiores aos do projeto, em ofensa ao art. 47 da lei 8.666/83.

Diz ainda que houve questionamentos durante o processo licitatório, por parte de algumas empresas, com relação a diferença de quantitativos, e a orientação dada para todos os licitantes foi:

"Na elaboração da planilha de composição de preços , nenhum novo item poderá ser incluído, além dos listados no anexo 8, podendo o licitante, entretanto, discriminar os subitens que os compõem. Desta forma, os subitens mencionados poderão ser incluídos no item correspondente da planilha" (ver item 5 do anexo 3 do edital)."

Por fim, o Bacen expõe que no modelo de planilha orçamentária (Anexo 8) consta ainda a seguinte observação:

"Este modelo - DE USO NÃO OBRIGATÓRIO - tem por objetivo facilitar o trabalho das empresas interessadas, admitindo-se adaptações que melhor se ajustem à proposta a ser formulada, No entanto a empresa optar por outro modelo, o licitante deverá observar obrigatoriamente as instruções do Anexo 4 (Modelo de Proposta de Preços)."

Ainda que as observações constantes no edital adotadas pelo Bacen tenham por objetivo atenuar a possibilidade de pleitos futuros da contratada quanto a itens não previstos no orçamento-base, tal postura repassa para os licitantes uma responsabilidade que seria da administração, qual seja, a de licitar obras e serviços somente quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório, com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme § 2º do art. 7º e art. 47 da Lei 8.666/93.

A existência de quantitativos que não correspondam à previsão da obra ofende frontalmente o que preconiza a Lei 8666/93 em seu art. 7 § 4º e, inclusive, enseja a nulidade do processo licitatório e a responsabilização de quem lhes tenha dado causa, conforme § 6º do mesmo artigo.

"Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§4º "É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo."

(...)

§6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa."

Essa deficiência do orçamento, inclusive, ocasiona dificuldades na aferição da exequibilidade das propostas, uma vez que o art. 48 da Lei de Licitações vincula o cálculo do valor referencial a partir do qual as propostas podem ser aceitas ao preço estimado pela Administração. Sendo assim, a precariedade dos quantitativos de serviços do orçamento impossibilita o conhecimento do real valor estimado pelo Bacen para a edificação e, consequentemente, do desconto obtido no certame.

(iii) O orçamento não é acompanhado das composições dos custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato;

Não foram fornecidas as composições de custos unitários conforme solicitadas no Oficio de Requisição 01-152/2012 - TCU - Secob-1. Como esclarecimento quanto à inexistência dos referidos documentos, o Bacen informou por meio do Oficio Audit/Gabin-2012/062, de 05 de março de 2012, que na época da licitação para contratação dos projetos executivos e planilha orçamentária da obra (agosto/2005), não houve exigência para apresentação pela contratada de demonstrativo de formação de preços do orçamento-base com os respectivos códigos. O Bacen informa ainda que solicitou à empresa contratada à época sobre a existência de outros elementos para atender este pedido, que

respondeu que, para elaboração do orçamento fora utilizado o Sinapi, além de pesquisa de mercado para itens inexistentes na respectiva tabela. Entretanto, não foi fornecido arquivo dessa memória de cálculo.

A Súmula TCU 258, aprovada pelo Acórdão 1.350/2010 - TCU - Plenário, fundamentada em reiteradas decisões desta Corte de Contas, como mostram os acórdãos 658/2009, 157/2009, 93/2009, 3.086/2008, 2.049/2008, 1.726/2008, 608/2008, 2.450/2007, 2.192/2007, 2.014/2007, 220/2007, 1.941/2006, 1.387/2006 e 865/2006 do Plenário, 1.308/2009, 1.582/2006 e 2.582/2005 da 1ª Câmara e 374/2009 e 3.920/2008 da 2ª Câmara, deixa claro que tal procedimento não encontra guarida na jurisprudência deste Tribunal de Contas: "As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

(iv) falta de detalhamento e percentual do BDI acima da faixa aceitável:

Não é encontrado no edital o detalhamento do BDI utilizado pela administração para a licitação da obra. Esta incongruência contraria o art. 112, §8º da Lei 12.017/2009 (LDO 2010) e a Súmula TCU 258, aprovada pelo Acórdão 1.350/2010 - TCU - Plenário, segundo a qual "as composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas".

Adicionalmente, constata-se que o percentual de BDI adotado pela administração no edital (30%) está acima dos referenciais constantes nos Acórdãos 325/2007 - TCU - Plenário (mínimo 16,36% e máximo de 28,87%), bem como no recente Acórdão 2.409/2011- TCU - Plenário (mínimo de 18,60 e máximo de 27,60% para obras de edificações - construção).

**3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(IG-C) - Contrato 754/2010**, 1/12/2010, Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ., Engefort Construtora Ltda.

**3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiência de controles - Observa-se que não houve adequada conferência, por parte do Banco, do orçamento elaborado pelo profissional contratado (empresa Altran TCBR).

Inobservância da legislação vigente à época da licitação. - Inobservância da legislação que regulamenta a contratação de obras públicas e da jurisprudência deste Tribunal de Contas da União.

**3.3.5 - Critérios:**

Acórdão 2013/2004, TCU, Plenário

Acórdão 325/2007, TCU, Plenário

Acórdão 578/2007, TCU, Plenário

Acórdão 702/2008, TCU, Plenário

Acórdão 1551/2008, TCU, Plenário

Acórdão 1265/2011, TCU, Plenário

Acórdão 2409/2011, TCU, Plenário

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 6º, inciso X; art. 7º, § 2º, inciso II; art. 7º, § 4º; art. 40, § 2º, inciso II; art. 47

Lei 12017/2009, art. 112

Súmula 258/2010, TCU

**3.3.6 - Evidências:**

Edital nº 75-10 PT 0901455880 - Construção Ed, folhas 1/35.

**3.3.7 - Conclusão da equipe:**

Conclui-se pela necessidade de promover a oitiva do Banco Central do Brasil acerca da inadequação do orçamento-base da licitação, por afronta à legislação vigente, para que apresente esclarecimentos e providências a serem adotadas quanto às irregularidades apontadas, quais sejam: (i) preços excessivos frente aos sistemas referenciais oficiais de custos do orçamento-base, (ii) orçamento base com omissões relevantes, bem como dar ciência ao órgão de que a falta das composições de todos os custos unitários dos serviços no edital e no contrato, e a falta de detalhamento e o percentual do BDI acima da faixa aceitável contrariam a Súmula TCU 258 e o art. 112, §8º da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).

Além disso, propõe-se dar ciência ao Banco Central do Brasil de que a falta das composições de todos os custos unitários dos serviços no edital e no contrato, bem como a falta de detalhamento e o percentual do BDI acima da faixa aceitável contrariam a Súmula TCU 258 e o art. 112, §8º da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).

**3.4 - Inadequação ou inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global.**

**3.4.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.4.2 - Situação encontrada:**

De acordo com o texto extraído do edital da Concorrência 75/2010:

"8.4 - Serão desclassificadas as propostas de preços que:

(...)

8.4.3 - apresentem preço global ou unitário simbólico, irrisório ou de valor zero, ou que sejam incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado acrescido dos respectivos encargos."

Percebe-se de pronto que o Edital em análise não adotou critérios objetivos de aceitabilidade de preço global nem de preços unitários. De fato, uma leitura desatenta do art. 40, inciso X da Lei de Licitações pode transmitir ao leitor a falsa impressão de que a adoção de critérios de aceitabilidade tanto para o preço global quanto para os unitários seja uma decisão discricionária do gestor. Todavia, essa interpretação vai de encontro a entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência nesse sentido é farta (Acórdãos 2.088/2004, 1.324/2005, 13/2006, 1.453/2006, 2.065/2006 e 1.829/2007, todos do Plenário). Tanto é que o assunto se tornou objeto da Súmula TCU 259, aprovada pelo Acórdão 1.380/2010 - TCU - Plenário, transcrita abaixo:

"Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor."

Mesmo quando o regime de execução adotado é o de preço global, esses critérios devem sempre ser estabelecidos devido à grande relevância que têm no processo licitatório e até mesmo na fase contratual. Com esses critérios claramente estabelecidos, é possível evitar a contratação de preços acima dos parâmetros de mercado ou, então, a de preços inicialmente vantajosos, mas que, de acordo com a distribuição de seus valores unitários na planilha, futuramente se transformem em prejuízo para a Administração Pública no decorrer do contrato, quando da aprovação de eventuais Termos Aditivos.

Ademais, além da possibilidade de a empresa licitante vir a se beneficiar na celebração de Termos Aditivos, há o risco de se sujeitar a Administração a graves danos decorrentes de um "jogo de cronograma" inserido na distribuição dos preços dentro do orçamento. Esse artifício pode vir a acarretar antecipação de pagamentos e, até mesmo, a chance da paralisação no meio de sua execução sob a alegação da empresa de que o saldo dos serviços a realizar está em desequilíbrio econômico-financeiro. O comando insculpido na LDO 2010 - Lei 12.017/2009, vigente à época do certame, deixava claro que:

"Art. 112. O custo global de obras e serviços contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de custos unitários de insumos ou serviços menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO.

§ 3o Somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os respectivos custos unitários exceder limite fixado no caput e § 1o deste artigo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo."

Depreende-se que, pela ótica da legislação em vigor durante a realização do certame, os preços unitários apresentados pelas licitantes para cada um dos itens deveriam ser inferiores aos constantes da planilha adotada pela Administração.

Por todas as razões expostas, a ausência de fixação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários constitui irregularidade por afrontar diretamente o art. 40, inciso X da Lei 8.666/93 e a jurisprudência desta Corte de Contas, e colocou em risco a contratação da proposta mais vantajosa.

**3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Contrato 754/2010**, 1/12/2010, Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ., Engefort Construtora Ltda.

**3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Inobservância da legislação - Inobservância da legislação que regulamenta a contratação de obras públicas e da jurisprudência deste Tribunal de Contas da União.

**3.4.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado (efeito potencial)

Risco de ocorrer "jogo de cronograma" e/ou "jogo de planilha" (efeito potencial)

Risco de abando da obra por parte da empresa contratada durante a execução do contrato (efeito potencial)

**3.4.6 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 40, inciso X; art. 48, inciso II

Lei 12017/2009, art. 112

Súmula 259/2010, TCU

**3.4.7 - Evidências:**

Edital nº 75-10 PT 0901455880 - Construção Ed - Edital nº 75-10 PT 0901455880 - Construção do novo Meio Circulante do RJ, folhas 1/503.

CONTRATO Engefort, folhas 1/18.

**3.4.8 - Conclusão da equipe:**

Conclui-se pela necessidade de dar ciência ao Banco Central do Brasil de que a inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global no Edital da Concorrência em análise, bem como no respectivo contrato, constitui irregularidade em razão de afrontar o art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993, bem como a Súmula 259 do TCU.

**3.5 - Projeto arquitetônico/urbanístico sem contemplar os requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.**

**3.5.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.5.2 - Situação encontrada:**

A NBR 9050/04, norma brasileira que trata da acessibilidade a edificações, mobiliários, espaços e equipamentos urbanos, constitui critério de observância obrigatório para projetistas e órgãos que venham a elaborar projetos de edificações desde 2004. No que tange a locais de reunião, como cinemas, teatros, auditórios a auditórios e similares, a aludida norma preconiza que estes deverão possuir área específica destinada a portadores de cadeiras de rodas - PCR, bem como assentos especiais destinados a pessoas obesas - PO - e a pessoas cuja mobilidade seja ou esteja reduzida - PMR, a exemplo de gestantes e idosos.

O capacidade do auditório da edificação em análise é de 408 assentos. De acordo com a tabela constante da NBR 9050/04, 2% da área dos assentos deve ser destinada a atender aos PCR, 05 assentos devem ser destinados aos PO e outros 05 destinados aos PMR. Ademais, deve haver previsão de rota acessível que interligue os espaços destinados a PCR ao palco e aos bastidores, seja por meio de rampa ou de equipamento eletromecânico, e ao menos um camarim para cada sexo deve ser dotado de acessibilidade. A exigência de área de assentos específica para PCR foi atendida a contento, tendo em vista que o projeto contempla área suficiente para esta destinação. Todavia, não foram previstos os assentos necessários a PO e PMR. Quanto aos camarins, não há distinção de gênero para os 02 camarins projetados, mas um deles se comunica com o palco por meio de rampa com inclinação adequada, o que atende satisfatoriamente a norma. Por sua vez, a rota de interligação não contempla o acesso do PCR da plateia ao palco, já que não há previsão de rampa ou equipamento eletromecânico para esse fim.

Em relação a estacionamentos, a norma em comento estabelece critérios de sinalização horizontal e vertical, dimensão e quantidades de vagas a serem destinadas a veículos conduzidos ou que conduzam pessoas portadoras de deficiência. Contudo, não há nos projetos disponibilizados a indicação dos estacionamentos previstos para a edificação. Sendo assim, não foi possível verificar o atendimento aos parâmetros da norma nesse quesito específico.

**3.5.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Contrato 754/2010**, 1/12/2010, Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ., Engefort Construtora Ltda.

**3.5.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Inobservância da legislação e normatização vigente sobre o assunto em tela.

**3.5.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Construção de edificação inadequada sob o ponto de vista da acessibilidade e que não atenderá a contanto os usuários portadores de deficiência. (efeito potencial)

**3.5.6 - Critérios:**

Lei 4150/1962, art. 1º

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso X

Lei 10098/2000, art. 11

Norma Técnica - ABNT - NBR 9050/04 - Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos

**3.5.7 - Evidências:**

Planta Baixa - Auditório, folha 1.

**3.5.8 - Conclusão da equipe:**

Conclui-se pela necessidade de dar ciência ao Banco Central do Brasil de que o não atendimento dos requisitos legais e técnicos de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida nos projetos de suas edificações afronta diversos normativos pátrios, inclusive Norma Técnica, que tratam do assunto.

## 4 - CONCLUSÃO

Não foram constatados achados decorrentes das demais questões propostas para esta auditoria.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a readequação do contrato decorrente dos quantitativos inadequados, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R$ 7.858.560,78, bem como o aumento da expectativa de controle.

## 5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

**Proposta da equipe**

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete da Exma. Sra. Ministra-Relatora Ana Arraes, com as seguintes propostas:

I) realizar, nos termos do art. 43, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do RITCU, a oitiva do Banco Central do Brasil, para que, dentro dos prazos regimentais, se pronuncie acerca:

a) das incongruências identificadas nos quantitativos de serviços do contrato 754/2010 - Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil na cidade do Rio de Janeiro/RJ, em desconformidade com o disposto no art. 7; § 4º; da Lei n. 8.666/93, com o objetivo de esclarecer acerca das providências a serem adotadas pelo Banco para correção dos problemas evidenciados no presente relatório, inclusive quanto à possibilidade de aplicação de sanções à empresa responsável pela elaboração do orçamento base da licitação; (3.1)

b) da inadequação do orçamento-base da licitação, por afronta à legislação vigente, para que apresente esclarecimentos e providências a serem adotadas quanto às irregularidades apontadas, quais sejam: (i) preços excessivos frente aos sistemas referenciais oficiais de custos do orçamento-base; e (ii) orçamento base com omissões relevantes; (3.3)

II) promover a oitiva da Empresa Engefort Engenharia Ltda, nos termos do art. 250, V do RITCU, para que se manifeste dentro dos prazos regimentais, caso assim deseje, acerca das incongruências identificadas nos quantitativos de serviços do contrato 754/2010 - Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil na cidade do Rio de Janeiro/RJ, em desconformidade com o disposto no art. 7; § 4º; da Lei n. 8.666/93; (3.1)

III) determinar ao Banco Central do Brasil que apresente, no prazo de 90 dias: (i) situação atualizada do Projeto de Lei Complementar 47/2011, que solicita a mudança do gabarito do terreno, na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, bem como sua expectativa de aprovação, caso esta ainda não tenha ocorrido; (ii) planilha orçamentária contendo todos os preços unitários e quantitativos suplementares necessários para a construção dos demais pavimentos-tipo do prédio administrativo com 7 pavimentos e do prédio de garagem com 5 pavimentos, além de cronograma físico de implantação das mudanças advindas da alteração de gabarito; e (iii) estudo contemplando as providências a serem adotadas para a contratação do restante da obra (pavimentos tipos complementares), caso seja autorizada a mudança de gabarito solicitada pela prefeitura do Rio de Janeiro/RJ à Câmara de Vereadores daquele município, bem como quais providências serão adotadas caso a alteração do gabarito não seja aprovada; (3.2)

IV) dar ciência ao Banco Central do Brasil acerca das seguintes irregularidades:

a) de que a ausência de disponibilização, em anexo ao ato convocatório, dos preços unitários e global do orçamento básico do empreendimento, configura afronta ao art. 3, §3º, ao art. 40, § 2º, inciso II e ao art. 47, caput, todos da Lei n. 8.666/93, além de contrariar a jurisprudência deste TCU; (3.2)

b) de que o parcelamento injustificado, promovido sem os estudos técnicos que comprovem a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, fere o art. 6º, inciso IX; o art. 8º e o art. 23, §1º, todos da Lei nº 8.666/93; (3.2)

c) de que a formação do preço dos aditivos contratuais deverá contar com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administração nos termos do art. 125 da lei 12.465/2011 (LDO 2012) e o valor global contratado, respeitando-se os limites do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (3.2)

d) de que os recursos orçamentários assegurados para o empreendimento se mostrarão deficientes caso haja alteração do normativo municipal que limita o gabarito na região portuária e se decida pela expansão da edificação, fato que configurará afronta ao art. 7º, §2º, inciso III da Lei 8.666/93; (3.2)

e) de que a falta das composições de todos os custos unitários dos serviços no edital e no contrato, bem como a falta de detalhamento e o percentual do BDI acima da faixa aceitável, contrariam a Súmula TCU 258 e o art. 112, §8º da Lei 12.017/2009 (LDO 2010); (3.3)

f) da inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global tanto no Edital quanto no Contrato, em afronta ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666/1993 e à jurisprudência desta Corte de Contas, consolidada na Súmula TCU 259/2010, trazendo o risco da ocorrência de "jogo de cronograma" na contratação; (3.4)

g) de que a não previsão de assentos para Pessoas Obesas e Pessoas com Mobilidade Reduzida, bem como a não previsão da construção de rampa ou equipamento eletromecânico que possibilite o acesso

de cadeirantes da platéia ao palco, ambas as ocorrências detectadas no auditório, promove redução da acessibilidade nas edificações públicas, em afronta à Lei 4150/1962, art 1º; Lei 8666/1993, art 6º, inciso X e Lei 10098/2000, art. 11, bem como à NBR 9050/2004. (3.5)

Por fim, cópia da deliberação que vier a ser proferida, especialmente no tocante à insuficiência de recursos orçamentários assegurados para a edificação projetada inicialmente, dotada de 5 e 7 pavimentos, deve ser enviada à 2ª Secex.

À consideração superior.

# 6 - ANEXO

## 6.1 - Dados cadastrais

**Obra bloqueada na LOA deste ano:** Não

### 6.1.1 - Projeto básico

**Informações gerais**

| | |
|---|---|
| Projeto(s) Básico(s) abrange(m) toda obra? | Não |
| Foram observadas divergências significativas entre o projeto básico/executivo e a construção, gerando prejuízo técnico ou financeiro ao empreendimento? | Não |
| Exige licença ambiental? | Sim |
| Possui licença ambiental? | Sim |
| Está sujeita ao EIA(Estudo de Impacto Ambiental)? | Não |
| A obra está legalmente obrigada a cumprir requisitos de acessibilidade? | Sim |
| A obra implementa esses requisitos? | Não |

**Observações:**A obra que foi contratada pela Concorrência nº 75/2010 de fato é abrangida pelo Projeto Básico licitado. Todavia, há um Projeto Básico anterior a esse que foi licitado, que contempla pavimentos adicionais à edificação, mas que não atende à limitação de gabarito da área onde está sendo edificado.

### 6.1.2 - Execução física e financeira

**Execução física**

| | |
|---|---|
| **Data da vistoria:** 21/3/2012 | **Percentual executado:** 28 |
| **Data do início da obra:** 1/2/2011 | **Data prevista para conclusão:** 31/5/2013 |
| **Situação na data da vistoria:** Em andamento. | |
| **Descrição da execução realizada até a data da vistoria:** Foram executadas 66% das obras de fundações previstas para a conclusão da obra e 17% da superestrutura. | |

**Observações:**

Sem Observações

**Execução financeira/orçamentária**

| |
|---|
| **Primeira dotação:** 01/2011 |
| **Valor estimado para conclusão:** R$ 55.307.975,07 |
| |

| |
|---|
| **Valor estimado global da obra:** R$ 72.793.740,41 |
| **Data base estimativa:** 6/5/2010 |

**Desembolso**

**Funcional programática:** 04.122.2110.7686.0033/2012 - Construção de Edifício para o Meio Circulante no Rio de Janeiro - RJ - No Estado do Rio de Janeiro

| Origem | Ano | Valor orçado | Valor liquidado | Créditos autorizados | Moeda |
|---|---|---|---|---|---|
| União | 2012 | 37.611.598,00 | 0,01 | 37.611.598,00 | Real |

**Funcional programática:** 04.122.0776.7686.0033/2011 - Construção de Edifício para o Meio Circulante no Rio de Janeiro

| Origem | Ano | Valor orçado | Valor liquidado | Créditos autorizados | Moeda |
|---|---|---|---|---|---|
| União | 2011 | 30.214.411,00 | 18.465.628,72 | 18.465.628,72 | Real |

**Observações:**
Sem Observações

### 6.1.3 - Contratos principais

**Nº contrato:** 754/2010

**Objeto do contrato:** Execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil, em terreno situado na Rua Rivadávia Corrêa nº 45, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

**Data da assinatura:** 1/12/2010 **Mod. licitação:** concorrência

**SIASG:** 179087-754-2010 **Código interno do SIASG:**

**CNPJ contratada:** 05.280.840/0001-79 **Razão social:** Engefort Construtora Ltda

**CNPJ contratante:** 00.038.166/0001-05 **Razão social:** Banco Central do Brasil - MF

| Situação inicial | Situação atual |
|---|---|
| **Vigência:** 1/12/2010 a 31/5/2013 | **Vigência:** a |
| **Valor:** R$ 72.793.740,41 | **Valor:** R$ 72.793.740,41 |
| **Data-base:** 1/7/2010 | **Data-base:** 1/7/2010 |
| **Volume do serviço:** 30.149,00 m2 | **Volume do serviço:** 30.149,00 m2 |
| **Custo unitário:** 2.414,46 R$/m2 | **Custo unitário:** 2.414,46 R$/m2 |

| | |
|---|---|
| **BDI:** | **BDI:**<br>**Nº/Data aditivo atual:**<br>**Situação do contrato:** Em andamento. |

**Alterações do objeto:**

**Observações:**

### 6.1.4 - Histórico de fiscalizações

A classe da irregularidade listada é referente àquela vigente em 30 de novembro do ano da fiscalização.

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| Obra já fiscalizada pelo TCU (no âmbito do Fiscobras)? | Não | Não | Não |
| Foram observados indícios de irregularidades graves? | Não | Não | Não |
| Processos correlatos (inclusive de interesse) | 11650/2011-7, 4667/2012-3 | | |

### 6.2 - Deliberações do TCU

**Processo de interesse (Deliberações até a data de início da auditoria)**

**Processo:** 011.650/2011-7 **Deliberação:** AC-2.278-/2011-PL **Data:** 24/8/2011

**Processo de interesse (Deliberações após a data de início da auditoria)**

**Processo:** 004.667/2012-3 **Deliberação:** Despacho do Min. Ana Arraes **Data:** 1/8/2012

Determinação de Providências Internas ao TCU: Secretaria de Fiscalização de Obras 1: a) realize a oitiva do Banco Central do Brasil, nos termos do art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, para que se manifeste, no prazo de 15 dias, acerca dos indícios de irregularidades registrados nos achados de 3.1 a 3.3 do relatório de auditoria, detectados na concorrência Demap 75/2010 e no contrato 754/2010 - execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil na cidade do Rio de Janeiro/RJ;

b) realize a oitiva da Empresa Engefort Engenharia Ltda, nos termos do art. 43, inciso II da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno, para que, se assim o desejar, manifeste-se, no prazo de 15 dias, acerca dos indícios de irregularidades registrados no achado 3.1 do relatório de auditoria, detectados na concorrência Demap 75/2010 e no contrato 754/2010 - execução de obras e serviços para construção do novo edifício do Banco Central do Brasil na cidade do Rio de Janeiro/RJ;

c) para subsidiar a manifestação dos interessados, envie, juntamente com os ofícios de oitiva, cópia do relatório de auditoria e do pronunciamento do supervisor da fiscalização, bem como das evidências que sustentam cada irregularidade.

## 6.3 - Anexo Fotográfico

Vista das diferentes etapas em que se encontram as edificações que compõem a obra

Concretagem dos fossos dos elevadores do Bloco Administrativo

Concretagem de laje no Bloco Garagem

Uma das centrais de corte e dobra do aço empregado na estrutura de concreto armado.

Perspectiva em 3D do projeto

Perspectiva em 3D do projeto

Perspectiva em 3D do projeto